

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2012

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco

IESE

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2012

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2012

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2012

ORGANIZAÇÃO

LUÍS DE BRITO, CARLOS NUNO CASTEL-BRANCO, SÉRGIO CHICHAVA, ANTÓNIO FRANCISCO

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN GRÁFICO

ATELIER 004

PAGINAÇÃO

ZOWONA - COMUNICAÇÃO E EVENTOS

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

OLGA PIRES E MARIA LUÍSA BLACK

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT

NÚMERO DE REGISTO

7423/RLINLD/2012

ISBN

ISBN 978-989-8464-11-8

TIRAGEM

1500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA PATRICE LUMUMBA, N. 178, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: +258 21 328 894

FAX: + 258 21 328 895

MAPUTO, SETEMBRO DE 2012

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério de Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério de Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique e Embaixada da Suécia

Canadian International Development Agency (CIDA)

AUTORES

António Francisco

Director de investigação e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social do IESE. É Professor Associado da Faculdade de Economia (FE) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Licenciado em Economia (FE-UEM, 1987), Mestre (1990) e Doutorado (1997) em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália.

antonio.francisco@iese.ac.mz

Bridget O’Laughlin

Doutorada em Antropologia pela Universidade de Yale. Professora em População e Desenvolvimento, no Institute of Social Studies, de Haia (Reformada). Investigadora Associada do IESE. As suas actuais áreas de pesquisa são transformação agrária, migração, género e saúde rural na África Austral.

brolaughlin@gmail.com

Carlos Muianga

Assistente de Investigação no IESE, é licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a recursos naturais, indústria extractiva e ligações intersectoriais.

carlos.muianga@iese.ac.mz

Carlos Nuno Castel-Branco

Director do IESE, Director de Investigação e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento no IESE, e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. Pós-Graduado em Estudos de Desenvolvimento (CEA-UEM) e em Desenvolvimento Económico (Universidade de East Anglia), Mestre em Industrialização (Universidade de East Anglia) e em Desenvolvimento Económico (Universidade de Oxford), Doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pelo SOAS (Universidade de Londres). É investigador associado do Departamento de Estudos de Desenvolvimento e do Centre for Development and Policy Research (ambos do SOAS).

carlos.castel-branco@iese.ac.mz

Carlos Oya

Senior Lecturer de Economia Política do Desenvolvimento no Departamento de Estudos de Desenvolvimento no SOAS, (Universidade de Londres). É Doutorado em Economia (economia política agrária) pelo SOAS. As suas áreas de investigação são economia política agrária, mercados de trabalho rurais, pobreza, ajuda internacional e métodos de investigação, tendo trabalhado em Moçambique, Senegal, Zâmbia, Mauritânia e Gâmbia.

co2@soas.ac.uk

Gustavo Sugahara

Colaborador Associado do IESE em Maputo e Membro Associado do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA CET-IUL. Mestre em Economia e Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL (2010), Lisboa. As suas áreas de pesquisa são o Envelhecimento Populacional e as Cidades, encontrando-se presentemente envolvido no projecto do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social do IESE, “Envelhecimento Populacional em Moçambique: Conquista, Ameaça ou Oportunidade?”.

gustavo.toshiaki@gmail.com

João Mosca

Professor Catedrático e investigador na Universidade A Politécnica em Maputo. Doutorado em Economia Agrária e Sociologia Rural pela Universidade de Córdoba (Espanha) e Agregado pela Universidade Técnica de Lisboa (Portugal).

joao.mosca1953@gmail.com

João C.G. Pereira

Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e da Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane e Director da Unidade de Gestão do Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC). É investigador associado do IESE, da Unidade de Pesquisa sobre Democracia em África do Centro de Pesquisa em Ciências Sociais da Universidade da Cidade do Cabo, do Afrobarómetro e do Projecto de Comparação Nacional de Eleições (CNEP).

j.pereira@masc.org.mz

José Jaime Macuane

Professor Auxiliar da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Ciência Política (democratização e instituições políticas) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. É também sócio-fundador da MAP Consultoria (especializada em governação e desenvolvimento).

macuane@yahoo.com.br

Luís de Brito

Presidente do Conselho Científico do IESE e Director de investigação e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governação no IESE. É Professor Associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane. É doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia da Política) pela Universidade de Paris VIII.

luis.brito@iese.ac.mz

Lourenço do Rosário

Reitor da Universidade A Politécnica, Presidente do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) Moçambique, Presidente do Fundo Bibliográfico da Língua Portuguesa (FBLP), Professor Titular da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e Professor Associado da Universidade Nova de Lisboa. É Doutorada em Letras (Literatura Africana de Língua Portuguesa) pela Universidade de Coimbra.

lrosario@apolitecnica.ac.mz

Oksana Mandlate

Directora do Centro de Documentação do IESE e assistente de investigação no Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento. É licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da UEM, e mestranda em Socioeconomia pelo Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM). A sua área de investigação é relacionada com recursos minerais e desenvolvimento.

oksana.mandlate@iese.ac.mz

Philip Woodhouse

Senior Lecturer em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural no Institute for Development Policy and Management (IDPM) da School of Environment and Development (Universidade de Manchester). Bacharel (Univ. de Oxford) e Doutorado (Univ. de Reading) em Agricultura. As suas áreas de investigação são aspectos institucionais do uso de recursos naturais e gestão ambiental e a sua relação com a transformação agrária; o impacto da transformação tecnológica, socioeconómica e política na agricultura e outras formas de utilização da terra e água.

phil.woodhouse@manchester.ac.uk

Rogério Ossemane

Investigador do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres (SOAS). A sua área de investigação é a relação entre política monetária e fiscal e o seu impacto nos padrões de crescimento económico. Tem igualmente trabalhado na iniciativa de transparência da indústria extractiva em Moçambique.

rogerio.ossemane@iese.ac.mz

Sérgio Chichava

Investigador Sénior do IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre Moçambique e as economias emergentes.

sergio.chichava@iese.ac.mz

Sofia Amarcy

Investigadora do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é Mestre em Desenvolvimento Económico pelo SOAS (Universidade de Londres). A sua área de investigação é dinâmicas de expansão do sector financeiro em Moçambique e ligação com a base produtiva.

sofia.amarcy@iese.ac.mz

Tomás Selemane

Mestrando em Economia Política do Desenvolvimento na Universidade de Witwatersrand, África do Sul. Em 2011, publicou, em co-autoria com João Mosca, o livro “El dorado Tete: os mega-projectos de mineração”, para além de várias outras publicações ao longo de seis anos em que trabalhou como pesquisador no Centro de Integridade Pública (CIP) em Maputo, onde estabeleceu e liderou um fórum de organizações da sociedade civil sobre indústria extractiva, tendo participado no lançamento e desenvolvimento da iniciativa de transparência da indústria extractiva em Moçambique

thomselemane9@gmail.com

Yasfir Ibraimo

Assistente de investigação do IESE, é licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são: mercado de trabalho, emprego, pobreza e protecção social.

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

António Francisco 15

PARTE I POLÍTICA 23

POBREZA, “PARPAS” E GOVERNAÇÃO

Luís de Brito 25

A DESCENTRALIZAÇÃO AJUDA A REDUZIR A POBREZA POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE?

João C.G. Pereira 43

APRENDIZADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO PARP: ABORDAGEM BASEADA NAS REDES

José Jaime Macuane 59

UNIVERSIDADES MOÇAMBICANAS E O FUTURO DE MOÇAMBIQUE

Lourenço do Rosário 89

PARTE II ECONOMIA 103

PARP 2011-2014: CONTRADIÇÕES, TENSÕES E DILEMAS

Carlos Nuno Castel-Branco 105

DA ECONOMIA EXTRACTIVA À DIVERSIFICAÇÃO DA BASE PRODUTIVA: O QUE PODE O PARP UTILIZAR DA ANÁLISE DO MODO DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE?

Carlos Nuno Castel-Branco | Oksana Mandlate 117

SERÁ A ITIEM RELEVANTE PARA MELHORAR A GESTÃO DOS RECURSOS MINERAIS?

UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA

Rogério Ossemene 145

AGRICULTURA, POBREZA E A RECEITA DO PARP Philip Woodhouse	165
POLÍTICA MONETÁRIA E REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE: DISCUSSÃO CRÍTICA Carlos Nuno Castel-Branco Rogério Ossemane	185
DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA: UM OLHAR A PARTIR DO PARP 2011-2014 Carlos Muianga	203
OPÇÕES DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O PARP 2012-14 Sofia Amarcy	221
MEGA-PROJECTOS NO MEIO RURAL, DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO E POBREZA: O CASO DE TETE João Mosca Tomás Selemane	231
PARTE III SOCIEDADE	257
POLÍTICA PÚBLICA E INTERVENCIÓNISMO: PORQUE EXISTE O PARP EM MOÇAMBIQUE? António Francisco	259
IDOSOS EM MOÇAMBIQUE: ROMPER A CONSPIRAÇÃO DO SILÊNCIO Gustavo Sugahara António Francisco	295
O DESAFIO DA SAÚDE RURAL Bridget O'Laughlin	333
REFLEXÕES SOBRE EMPREGO E REDUÇÃO DA POBREZA NO PARP: DESAFIOS PARA UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA Yasfir Ibraimo	373

PARTE IV	MOÇAMBIQUE NO MUNDO	385
	CRISE GLOBAL, CRESCIMENTO E DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE E SUA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	
	Carlos Oya	387
	INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO E O COMBATE À POBREZA EM MOÇAMBIQUE: UMA LEITURA A PARTIR DO INVESTIMENTO CHINÊS NA AGRICULTURA	
	Sérgio Chichava	411

INTRODUÇÃO

Este é o terceiro número da série “Desafios para Moçambique”, iniciada pelo IESE no ano de 2010, com o objectivo de contribuir para o debate público sobre temas relevantes da vida do país.

Esta edição apresenta uma característica diferente das anteriores, nomeadamente uma unidade temática em torno de uma questão comum, definida *ex-ante*, para todos os artigos: *o que é que a investigação social e económica em Moçambique tem, como conhecimento e abordagem, para oferecer à planificação económica e social de médio prazo e, conseqüentemente, o que pode a planificação económica e social de médio prazo aprender da investigação social e económica existente em Moçambique?* O Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 foi tomado como ponto de referência comum para esta análise. Por causa deste enfoque comum, explicitado *ex-ante*, as quatro partes temáticas do livro (política, economia, sociedade e Moçambique no Mundo) apresentam maior interligação, mesmo que as abordagens e metodologias dos autores sejam distintas e, por vezes, em contradição umas com as outras.

Nos dois números anteriores, a unidade temática e intertextualidade foi contida dentro de cada parte, ainda que pudesse haver um fio condutor comum ao longo dos livros.

O presente livro contém 18 artigos, organizados em quatro partes, designadamente Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo.

Quatro artigos integram a primeira parte do livro, Política. No artigo “Pobreza, ‘PARPAS’ e Governança”, o autor discute três questões relacionadas. Em primeiro lugar, chama a atenção para o aumento do número de pobres em Moçambique desde 2002. Portanto, mesmo se a percentagem da população pobre diminui ou se mantém constante, esta redução relativa da pobreza não tem conseguido compensar o aumento da pobreza em termos absolutos. Em segundo lugar, o autor faz uma análise das

prioridades e objectivos fixados pelos PARPAs para a área da governação, chamando a atenção para o facto de serem, na sua maior parte, insuficientemente precisos. Em terceiro lugar, o artigo aborda a questão da descentralização, concluindo que se trata de um processo que, passados 20 anos, continua a ser embrionário, que tem sido uma forma de desenvolver alianças políticas entre o poder central e as elites locais e sublinhando ao mesmo tempo que um tal processo pode ter efeitos contraproducentes em termos de redução da pobreza, se não for a expressão de um real processo de democratização da sociedade.

“A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?” é a pergunta a que o segundo artigo procura responder discutindo, em particular, as dinâmicas de participação, representação e articulação dos interesses dos pobres em espaços públicos, nomeadamente ao nível dos Conselhos locais. O autor concluiu que, embora a descentralização tenha aberto novos espaços de participação das comunidades na gestão pública, ela não trouxe necessariamente uma mudança qualitativa na relação entre estruturas locais e as comunidades mais pobres. Os espaços locais criados pela descentralização estão fortemente dominados pelas elites político-administrativas locais e organizações com forte ligação com o partido no poder. Neste contexto, os Conselhos Locais não são espaços inclusivos, na medida que grande parte dos segmentos das comunidades não se encontra neles representada, particularmente os mais pobres, as mulheres, os jovens e os portadores de deficiência.

“Aprendizado de Políticas Públicas no Contexto do PARP: Abordagem Baseada nas Redes” discute o aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP. Existe um baixo aprendizado de políticas, afirma o autor, o que quer dizer que os países em desenvolvimento, incluindo Moçambique, enfrentam grandes desafios na produção, apropriação e uso do conhecimento sobre as políticas públicas que possa contribuir para uma maior eficácia destas últimas. Nesta linha de pensamento, este artigo analisa o aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP, centrando a sua atenção no processo do seu desenho e no processo da sua implementação.

Finalmente, “Universidades Moçambicanas e o Futuro de Moçambique” procura demonstrar que o ensino superior em Moçambique é, sobretudo, obra estabelecida e construída a partir da chegada da luta nacionalista pela independência e desenvolvida com o próprio processo e vicissitudes que a independência trouxe. No regime de partido único, o papel da universidade estava claramente definido em função das opções ideológicas, políticas e estratégicas que o Estado moçambicano adoptou. A cooptação da UEM pelo partido único revelou-se de uma utilidade fundamental para

moldar a mentalidade do pensamento universitário dos moçambicanos, que, de uma certa forma, ainda hoje perdura. A abertura política é, naturalmente, um processo doloroso, porque confronta esquemas mentais estabelecidos e que de repente são postos em causa por posturas pretensamente exógenas, apesar de conhecidas, mas sempre consideradas distantes. A implantação do regime multipartidário, a partir da década de 90, não modificou grandemente a mentalidade unitária do pensamento sobre a universidade e a sua subordinação ao poder político. O autor conclui que o futuro de Moçambique não depende apenas do investimento estrangeiro nem do recrutamento de mão-de-obra estrangeira qualificada. Tem-se vindo a sentir cada vez maior ansiedade dos governantes, ao serem pressionados pelo povo, para que as riquezas que jazem um pouco por todo o território moçambicano possam contribuir para o real desenvolvimento do país e para que o povo moçambicano viva com esperanças de poder usufruir dos seus próprios recursos. Mas este objectivo só será exequível se a universidade moçambicana conseguir vencer os grandes obstáculos que se lhe colocam ao longo destes últimos 10 anos.

A segunda parte do livro, *Economia*, compreende oito artigos, geralmente focados em três questões: porque é que a análise dos padrões de reprodução e acumulação económica é importante para o PARP e como pode ser utilizada; em que medida o PARP é internamente consistente e consistente com as dinâmicas económicas dominantes; e até que ponto as receitas do PARP representam algo de novo (em termos metodológicos e de substância). Em “PARP: 2011–2014: Contradições, tensões e dilemas”, inicia-se a discussão, aprofundada e detalhada nos restantes artigos desta parte, sobre se os objectivos centrais do PARP são alcançáveis com as estratégias definidas, se o PARP forma uma abordagem de médio prazo consistente em si, consistente com as dinâmicas de acumulação em Moçambique e consistente com os restantes documentos de política em Moçambique, e sobre o papel do PARP no contexto da contestação e debate sobre opções e direcções de desenvolvimento em Moçambique e sobre o papel do Estado. O autor argumenta que o PARP serve uma multiplicidade de objectivos, mais ou menos propositada e conscientemente definidos. A questão de fundo é que, nos termos actuais, o PARP consome enormes recursos e não ajuda; pelo contrário, desvia o debate das questões centrais – o padrão de reprodução e acumulação, as lutas sobre opções de desenvolvimento e prioridades, e as metodologias para definir objectivos concretos. O plano de investimento público de médio e longo prazos não é enquadrado pelo PARP, tal como não o é o cenário fiscal de médio prazo. As estratégias sectoriais são independentes umas das outras e do PARP. Então, pergunta

o autor, para que serve manter este exercício fictício de planificação participativa, que pode ser participativo, mas não serve como planificação real do desenvolvimento económico e social?

Em “Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: O que Pode o PARP Utilizar da Análise do Modo de Acumulação em Moçambique?”, os autores procuram demonstrar como a natureza extractiva da economia estrutura os padrões produtivos, e procuram discutir como usar as dinâmicas existentes para produzir os resultados que o PARP afirma pretender atingir. O artigo argumenta que a diversificação da base produtiva só pode ser atingida se for reconhecida e devidamente explorada a natureza extractiva do padrão de acumulação de capital, pois isto permite usar dinâmicas de acumulação reais para transformar essas mesmas dinâmicas de acumulação. Prescrever políticas ignorando a realidade não é uma metodologia útil sobre a qual assentar o sistema de política e planificação pública.

“Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais? Uma análise crítica da experiência” discute a experiência da Iniciativa sobre a Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) como instrumento para melhorar a gestão de recursos naturais de forma a aumentar o seu aproveitamento para a economia nacional e comunidades locais. O artigo argumenta que os assuntos mais importantes relacionados com a transparência na gestão dos recursos naturais não são cobertos pela ITIEM, discutindo o foco e a maneira como a ITIEM aborda problemas de captação de rendas pelo Estado e desvios de fundos.

Em “Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP”, o autor procura examinar em pormenor a natureza do “diagnóstico” que o governo faz da agricultura no PARP e identificar aspectos específicos que possam ser considerados pontos de partida para operacionalizar a intervenção governamental, de modo a atingir as metas de aumento da produtividade agrícola. Para o PARP dirigir os seus esforços no sentido da redução da pobreza rural, conclui o autor, precisará de se basear numa análise mais clara do contexto político e económico do “sector familiar”.

Com “Política Monetária e Redução da Pobreza em Moçambique: Discussão Crítica” os autores pretendem demonstrar que, ao contrário do argumento do PARP, a abordagem monetarista de estabilidade macroeconómica não só não gera os resultados esperados – atracção e mobilização de investimento privado fora das dinâmicas extractivas da economia e protecção do poder de compra dos pobres – como age contra as possibilidades de diversificação e transformação da base produtiva, que o PARP afirma querer atingir. Isto é, a escolha da abordagem macroeconómica é ineficaz e

inconsistente em relação aos outros objectivos declarados no PARP. Os autores argumentam que a estrutura e dinâmica da produção, dos preços relativos e da tributação, e os seus impactos macroeconómicos, têm de ser considerados no centro da concepção da política monetária.

Os restantes três artigos da secção económica do livro cobrem aspectos complementares, nomeadamente os desafios do desenvolvimento da base produtiva, opções de financiamento do investimento público e a problemática dos mega-projectos no meio rural, desenvolvimento territorial e pobreza (com incidência no caso de Tete).

A terceira parte do livro, Sociedade, é composta por três artigos. O artigo “Política pública e Intervencionismo: Por que existe o PARP em Moçambique?” discute a relação entre políticas públicas e intervencionismo, com incidência no instrumento de política pública mais emblemático em Moçambique, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (Absoluta) – PARP(A). Sobre a interrogação, no título, “Por que existe o PARP em Moçambique?”, a mensagem principal do artigo é a seguinte: O PARP salva Moçambique do Estado Falhado, mas não o livra do Estado Falido. O autor critica o intervencionismo convencional, decorrente da parceria entre o Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais, mas vai mais longe; distancia-se também, de forma explícita, das críticas ao PARP(A) que insistem em apresentá-lo, nuns casos, como uma resposta aos ‘Problemas dos outros’; noutros casos, como a única, ou mesmo a melhor, alternativa ao intervencionismo público *Made in Washington*. O artigo critica, em particular, o chamado ‘novo estado intervencionista’, alegadamente *Made in Maputo*. Desta forma, o autor procura mostrar que as consequências da política intervencionista ultrapassam os aspectos estritamente económicos e de curto prazo, manifestados no intervencionismo actualmente dominante, razão pela qual este artigo se encontra na terceira parte do livro, Sociedade, em vez da secção precedente, Economia.

A questão da população idosa em Moçambique é tratada em “Idosos em Moçambique: Romper a Conspiração do Silêncio”. Não obstante o número de idosos moçambicanos representar ainda uma parcela pequena da população, cinco por cento, ou pouco mais de um milhão de pessoas, é indispensável incluir a questão do envelhecimento da população na agenda dos principais desafios do desenvolvimento moçambicano, argumentam os autores. Moçambique desfruta de uma oportunidade única para se adequar e preparar para um conjunto de transformações demográficas previsíveis. Não faz sentido repetir-se os mesmos erros, frequentemente cometidos nos países desenvolvidos, relativamente ao processo de envelhecimento populacional. Os autores questionam a abordagem do governo e dos seus parceiros internacionais,

relativamente à questão do envelhecimento populacional, mostrando como a abordagem assistencialista, caritativa e paternalista do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) não representa uma alternativa adequada para os desafios colocados pela dinâmica demográfica de Moçambique.

“O Desafio da Saúde Rural” reflecte sobre a relação entre padrões de crescimento económico e desenvolvimento social, com particular atenção sobre a maneira como as relações de classe e de género se reflectem tanto no fosso rural/urbano como nas diferenças regionais na saúde. Em Moçambique, defende a autora, ao longo de gerações sucessivas, as políticas de crescimento económico em Moçambique assumiram que os meios de sobrevivência rurais poderiam garantir a subsistência, compensando pelos salários e os preços baixos no produtor. Contaram especialmente com a flexibilidade e persistência do trabalho das mulheres na produção de alimentos e no cuidar das crianças e doentes. Assumiram que a intensificação de trabalho não mercantilizado não teria repercussões negativas na saúde. Pressionaram as populações rurais para derrotar a pobreza trabalhando mais. Recorrendo a exemplos históricos, este artigo desafia tais pressupostos prevalentes, adiantando a possibilidade de algumas formas de aumento da produção e do lucro na produção mercantil poder constituir uma das origens dos problemas com a saúde. O PARP apresenta, justamente, preocupação com a estagnação de certos indicadores de saúde e a durabilidade das desigualdades nos estados de saúde e na prestação dos serviços de saúde, incluindo os fossos entre as áreas rurais e urbanas e entre ricos e pobres. Contudo, os padrões de crescimento económico em que assenta podem, eles mesmos, ser a causa de desigualdades na saúde. Deveriam também ser abordados nos debates sobre a natureza da pobreza em Moçambique.

Finalmente, a problemática do emprego é abordada em “Reflexões sobre emprego e redução da pobreza no PARP: Desafios para uma abordagem alternativa”. O autor argumenta que, contrariamente à abordagem do PARP, não existe uma ligação directa entre emprego e (redução ou aumento da) pobreza. A relação depende da natureza das dinâmicas da pobreza, das condições do emprego e dos mercados de trabalho, e da capacidade da economia fornecer bens básicos de consumo a baixo custo. O autor levanta questões que devem ser abordadas quando se discute a questão da promoção de emprego e a sua ligação com a redução de pobreza. Sem pretender apresentar uma receita de política para a geração de emprego e redução de pobreza, o autor problematiza e ilustra algumas inconsistências no PARP, e, em forma de desafios, propõe algumas alternativas de abordagem do emprego.

A quarta parte do livro, *Moçambique no Mundo*, contém dois artigos. O primeiro, “Crise Global, Crescimento e Desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento”, discute a forma como a recente crise global se fez sentir em África, seus traços mais significativos e, em particular, a aparente “resilience” (resistência ou capacidade de reacção) das economias africanas face à actual conjuntura internacional. O autor defende que a volatilidade e sustentabilidade, ao longo do tempo, do modelo de acumulação em Moçambique, consolidado desde os anos 2000, tornou-se uma questão crucial. Se esgotar o ciclo do *commodity boom* como resultado de uma recessão prolongada dos países da OCDE, com o possível contágio às economias emergentes, que a longo prazo parece ser inevitável, as perspectivas para países como Moçambique serão preocupantes. O impacto que a fuga de capitais estrangeiros e a queda da procura de produtos primários pode ter sobre a dinâmica da acumulação e crescimento económico pode ser desastroso a curto e médio prazos. A recessão global pode também ameaçar a manutenção das contribuições provenientes da ajuda internacional, que são fundamentais para a actual sustentabilidade política do modelo de acumulação de Moçambique. Na verdade, a possível perda destas contribuições e de receitas fiscais poderia ser amenizada se houvesse uma mudança radical na política fiscal em relação aos grandes projectos e à economia extractiva.

O último artigo, “Investimento directo estrangeiro e o combate à pobreza em Moçambique: Uma leitura a partir do investimento chinês na agricultura” apresenta uma leitura crítica das características e tendências do investimento directo estrangeiro (IDE), em particular do investimento chinês na agricultura em Moçambique, no período 2000-2011. Discute os desafios e constrangimentos que o Governo moçambicano terá de enfrentar para garantir uma melhor relação entre o IDE e a redução da pobreza, como preconiza o PARP 2011-2014. Sendo a economia moçambicana dependente do IDE, o autor defende que desenhar políticas que permitam atrair investimento com características diferentes das actuais é o principal desafio neste sector. Isto também depende muito da vontade política, o que até ao momento as acções no terreno mostram não ser o caso. Embora não seja fácil, dado o facto de, por ser dominante, o IDE determinar as características do investimento em Moçambique, é necessário fazer coincidir o gesto e a palavra, para que o discurso de combate à pobreza de facto dê enfoque à produção de alimentos e deixe de ser retórica.

Em suma, são dezoito artigos dedicados a ligar conclusões e contribuições da investigação social e económica ao planeamento de médio prazo, neste caso com o PARP 2011-2014, que se tornou um dos principais instrumentos de política públi-

ca em Moçambique. Independentemente das diferenças, e mesmo antagonismos de abordagem e foco dos artigos, todos partilham uma preocupação comum: é possível, necessário e urgente garantir que as políticas e planeamento públicos do Estado Moçambicano se tornem mais efectivos, eficientes, abrangentes e inclusivos.

António Francisco

Setembro de 2012

PARTE I

POLÍTICA

POBREZA, “PARPAS” E GOVERNAÇÃO¹

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

A publicação do terceiro relatório de avaliação da pobreza em Moçambique (DNEAP 2010), baseado em inquéritos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), veio confirmar a tese defendida por alguns autores nos últimos anos, com destaque para Hanlon (2007; 2010) e Cunguara e Hanlon (2010), segundo a qual a pobreza não estava a diminuir. Não obstante a grande atenção dos *media* e os debates públicos que os dados revelados por esse relatório suscitaram, o governo adoptou nessa altura uma posição defensiva e não parece ter havido até agora um questionamento das políticas seguidas, nem existirem sinais claros de abertura para procurar compreender o que está a acontecer.² As declarações do Secretário-Geral da Frelimo, Filipe Paúnde, feitas mais de um ano depois da publicação dos dados oficiais em entrevista ao jornal *Savana*, continuando a defender que a pobreza dimi-

¹ O termo “Parpas” é aqui usado para referir o conjunto dos quatro planos de redução da pobreza que foram adoptados em Moçambique: o “Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004), elaborado na sequência da aprovação em Abril de 1999 pelo Governo das “Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza absoluta”, neste texto referido como PARPA (MPF 2000); o “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA)”, aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001, neste texto referido como PARPA I (GdM 2001); o “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II)”, aprovado pelo Conselho de Ministros em Maio de 2006, referido como PARPA II (GdM 2006); e o “Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP), 2011-2014”, aprovado pelo Conselho de Ministros em Maio de 2011 e aqui referido como PARP (GdM 2011).

² A adopção pelo governo de um Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU) em 2010, cobrindo na fase inicial 11 municípios e capitais provinciais, parece mais uma resposta *ad-hoc* às manifestações violentas que se registaram em Maputo em Outubro de 2008 e Fevereiro de 2010, do que uma política assente num diagnóstico aprofundado dos problemas enfrentados pelos grupos sociais mais pobres, tanto nas cidades, como no campo. Entretanto, dados do Banco Mundial mostram que, no período de 1997 a 2009, teria havido uma redução da pobreza mais acelerada nas zonas urbanas (14%) do que nas zonas rurais (10%) (World Bank 2012).

nuiu e pondo em causa a metodologia usada pelo INE nos seus inquéritos, “Eu acho que as perguntas que fizeram estavam um pouco deslocadas daquilo que se considera indicadores de combate à pobreza” (Beúla & Félix 2012, p.16), confirmam a lógica de denegação da realidade, característica de uma parte significativa da liderança do partido Frelimo e do governo.

Neste artigo, procuramos ilustrar três pontos. Em primeiro lugar, insistimos que a pobreza não é uma simples relação estatística, mas a expressão de uma situação concreta de pessoas concretas, e que ela tem vindo a aumentar desde 2002; em segundo lugar, fazemos uma análise das prioridades e objectivos fixados pelos Parpas para a área da governação, chamando a atenção para o facto de serem, na sua maior parte, demasiadamente gerais, vagos e insuficientemente articulados entre si para constituírem a base de um verdadeiro plano; finalmente, abordamos a questão da descentralização, concluindo que se trata de um processo que, passados 20 anos, continua a ser embrionário e, da maneira como se tem desenvolvido, pouco mais é do que uma forma de desenvolver alianças políticas entre o poder central, confrontado com a necessidade de garantir a sua perenidade e legitimidade através de eleições, e as elites locais. Ao mesmo tempo, referimos que a descentralização, dependendo da forma como se efectiva e das relações que a substanciam, nomeadamente se não for a expressão de um real processo de democratização da sociedade, pode ter efeitos contraproducentes em termos de redução da pobreza.

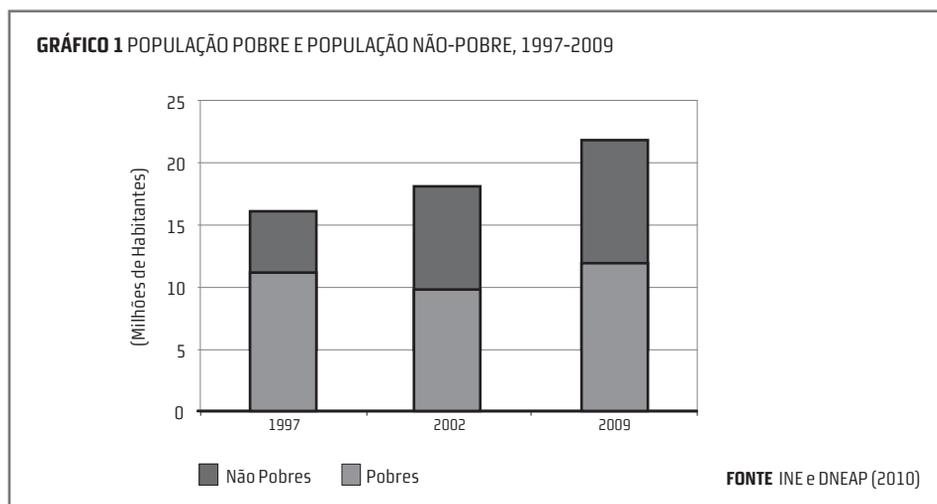
UM PROBLEMA POR RESOLVER: “MENOS POBREZA”, MAS MAIS POBRES...

Com uma taxa anual de crescimento demográfico superior a 2%, Moçambique vê a sua população aumentar a um ritmo muito elevado. Em termos práticos, isto significa que a população moçambicana, que actualmente ronda os 23 milhões de habitantes, aumentará cerca de 5 milhões até ao final da presente década (Francisco 2010a). Ora, em condições de grande crescimento demográfico, uma pequena redução percentual da pobreza não é suficiente para que haja uma redução efectiva da pobreza, ou seja, para que o número de pobres no país diminua. Por outras palavras, é possível ter uma diminuição da pobreza em termos relativos (a parte dos pobres no total da população) e ao mesmo tempo um aumento do número de pobres.³

³ No momento em que se precedeu à publicação do relatório da terceira avaliação nacional da pobreza, a questão da não redução da pobreza e das diferenças provinciais na sua evolução já tinha sido levantada por Francisco (2010b).

Como se pode ver no Gráfico 1, a evolução da pobreza em Moçambique, entre 1997 e 2009, mostra duas tendências diferentes. Num primeiro momento, entre 1997 e 2002, constata-se que não só a percentagem de pobres em relação à população total diminuiu, mas igualmente que o número de pobres também reduziu nesse mesmo período; já num segundo momento, entre 2002 e 2009, o que se observa é uma diminuição da percentagem de pobres em relação à população, mas, ao contrário do que tinha acontecido anteriormente, o número de pobres continuou a aumentar.⁴ Ou seja, contrariamente a uma ideia que prevalece em círculos oficiais, mas também dos doadores, os dados oficiais mostram que a pobreza em Moçambique não está a diminuir, nem estabilizada, mas sim a crescer, ainda que a ritmo inferior ao do crescimento da população.

É assim que um relatório oficial “ignora” o problema, afirmando simplesmente que “apesar da pobreza de consumo ter diminuído substancialmente a partir de 1996/97, entre 2002/03 e 2008/09 *manteve-se estável*” (DNEAP 2010, p.86) (*sublinhado nosso*), ou um outro relatório preparado para o G19 (o grupo de doadores que apoiam directamente o Orçamento do Estado) que ilustra a arte de esconder os problemas, dizendo que os “padrões de pobreza analisados neste estudo apoiam a ideia de que Moçambique *está gradualmente a mover-se em direcção às metas de redução da pobreza dos ODM, apesar de evidências também indicarem que o ritmo a que isso acontece está a abrandar*” (van den Boom 2011, p.32) (*sublinhado nosso*).



⁴ Apenas os dados populacionais de 1997 correspondem a um recenseamento da população. Os cálculos relativos a 2002 e 2009 foram feitos em relação às projecções da população do Instituto Nacional de Estatística.

As estatísticas mostram que em 2009 havia, a nível nacional, mais de 2 milhões de pessoas pobres a mais do que em 2002. Porém, este número é enganador, pois a evolução não é a mesma em todo o território nacional e, se considerarmos os dados desagregados a nível provincial, podemos observar diferenças significativas, tendo havido províncias onde o número de pobres diminuiu e outras onde aumentou (Tabela 1).

TABELA 1 NÚMERO DE POBRES, 1997-2009

	1997	2002	2009	2002-2009
Niassa	570,853	477,757	417,757	-60,186
Cabo Delgado	792,236	964,432	635,052	-329,380
Nampula	2,110,714	1,793,660	2,352,647	558,987
Zambézia	2,108,650	1,550,296	2,891,910	1,341,614
Tete	1,009,001	830,024	825,720	-4,304
Manica	650,703	526,252	854,601	328,349
Sofala	1,203,063	547,276	1,026,020	478,744
Inhambane	955,832	1,070,889	783,966	-286,923
Gaza	721,521	760,866	798,125	37,259
Maputo Prov.	545,075	695,772	897,075	201,303
Maputo Cid.	472,238	560,120	414,490	-145,630
NACIONAL	11,139,885	9,777,344	11,897,177	2,119,833

FONTE INE e DNEAP (2010)

Assim, temos um primeiro grupo formado por cinco províncias, que dão indicação de uma tendência positiva, na medida em que em duas delas, Niassa e Tete, houve uma redução da pobreza ao longo de todo o período em causa, e que em Cabo Delgado, Inhambane e Maputo Cidade, apesar de ter sido registada uma subida de 1997 para 2002, houve uma diminuição entre 2002 e 2009. O segundo grupo é constituído pelas restantes províncias, que demonstram uma evolução negativa: em Nampula, Zambézia, Manica e Sofala, depois de uma redução entre 1997 e 2002, a pobreza aumentou no período seguinte para níveis superiores aos registados em 1997; por seu lado, as províncias de Gaza e de Maputo registam uma tendência permanente para o aumento da pobreza ao longo dos dois períodos aqui considerados.

O crescimento global de dois milhões de pobres no período de 2002 a 2009 não reflecte bem a realidade, pois, considerando as diferentes tendências provinciais, trata-se de um saldo envolvendo valores positivos e negativos (enquanto uns saem da pobreza, outros caem nela). Na verdade, houve uma redução de cerca de 800 mil pobres

no conjunto das áreas de Niassa, Tete, Cabo Delgado, Inhambane e Maputo Cidade e um aumento de quase 3 milhões de pobres no conjunto das restantes regiões (sendo destes perto de 2 milhões em Zambézia e Nampula, cerca de 800 mil em Sofala e Manica, e os restantes, cerca de 240 mil, em Maputo Província e Gaza). Estes números são tanto mais significativos quanto é difícil não os relacionar com a abstenção nas últimas eleições gerais. Como dissociar o amplo crescimento da população pobre na Zambézia e Nampula da enorme abstenção (respectivamente 66% e 62%) que caracterizou as eleições presidenciais e legislativas de 2009? Não estaremos perante uma situação em que aqueles que são excluídos e marginalizados social e economicamente, na ausência de outra possibilidade, se exprimem excluindo-se de um sistema político que não lhes traz as respostas que dele esperam?⁵

Embora não seja aqui possível avaliar em pormenor a relação entre os Parpas e os resultados observados em termos de pobreza, a sua não redução passados mais de dez anos de aplicação destes planos e, sobretudo, a disparidade constatada nas tendências provinciais levam a concluir que eles não têm tido um efeito significativo em termos do objectivo que se propõem atingir. As estatísticas - e em particular a sua evolução - alertam para a necessidade de prestar atenção às dinâmicas e particularidades locais, de as compreender e, a partir desse conhecimento, conceber instrumentos mais adequados ao combate à pobreza. Tais instrumentos devem encontrar o seu fundamento numa análise da lógica de funcionamento do sistema económico nacional e local, na perspectiva de que é mais importante compreender as dinâmicas sociais, económicas e políticas da pobreza do que medir a taxa de variação da riqueza e da pobreza (Castel-Branco 2010) e que essa é a única base sobre a qual podem assentar políticas efectivas de redução da pobreza.

PRIORIDADES E OBJECTIVOS DA GOVERNAÇÃO NOS PAPPAS

Quando se analisam os Pappas, uma das constatações imediatas é que, ao contrário do que se verifica com os seus sucessores, o primeiro PAPP (que foi substituído pelo PAPP I) não abordava a questão da governação e que se concentrava em objectivos

⁵ Esta hipótese mereceria aprofundamento através de uma desagregação dos dados do crescimento da pobreza e da abstenção a nível distrital, dado que o nível provincial ainda esconde variações muito significativas entre os distritos. Infelizmente, as amostras do INE não são representativas a nível distrital.

sectoriais nas áreas de educação, saúde, acção social, agricultura e desenvolvimento rural, emprego e infraestruturas.⁶ Uma segunda constatação é que a estrutura conceptual dos Parpas regista uma permanente variação ao longo do tempo. Assim o PARPA I organiza-se à volta de “Áreas de acção fundamentais” (a educação, a saúde, as infraestruturas - estradas, energia e água - , a agricultura e desenvolvimento rural, a boa governação, legalidade e justiça, e as políticas macroeconómicas e financeiras), e de “Outras áreas de acção” (o emprego e o desenvolvimento empresarial, a acção social, a habitação, as minas, as pescas, o turismo, a indústria transformadora, os transportes e comunicações, a tecnologia, o ambiente, a redução da vulnerabilidade a desastres naturais). O PARPA II articula-se à volta de “Assuntos transversais” (o género, o HIV/SIDA, o ambiente, a segurança alimentar e nutricional, a ciência e tecnologia, o desenvolvimento rural, as calamidades, a desminagem), e de uma “Estratégia de desenvolvimento por pilares” (a governação, o capital humano e o desenvolvimento económico). Por seu lado, o PARP desenvolve-se em “Desafios” (para a agricultura e pescas, a promoção de emprego e o papel do sector privado, o desenvolvimento humano e social, a governação e a política macroeconómica e gestão de finanças públicas), “Objectivos gerais” (o aumento da produção e da produtividade agrícola e pesqueira, a promoção de emprego, e o desenvolvimento humano e social), e “Pilares de apoio” (a boa governação, e a macroeconomia). Não obstante a diversidade observada, em qualquer um destes três planos, a governação (ou a “boa governação”) aparece em posição de destaque.

O Quadro 1 apresenta, de forma sistematizada e comparativa, as prioridades e as grandes linhas de acção previstas em cada um dos três Parpas para a área da governação. A ideia de descontinuidade que transparece da análise da estrutura geral dos documentos reforça-se quando consideramos especificamente a área de governação. Embora haja temáticas que são comuns aos três planos, não é fácil encontrar uma lógica que os articule como momentos sucessivos de um mesmo processo. Se é verdade que muitos objectivos são praticamente os mesmos nos três planos, embora formulados em termos ligeiramente diferentes, quando consideramos as acções correspondentes que são preconizadas, é difícil ver qual é a sua coerência enquanto elementos de um plano que se articulam no tempo. Isto decorre provavelmente da definição de

⁶ Apenas a descentralização e o desenvolvimento participativo eram evocados, não como objectivos, mas em termos de metodologia de implementação inspirada nas experiências então existentes de planificação descentralizada, nomeadamente a planificação distrital participativa (MPF 2000).

acções que se caracterizam, na sua grande maioria, por serem muito gerais, quando não são simples declarações de intenção (por exemplo, no PARP, “prosseguir com a reforma organizacional e institucional dos OLEs”, ou, “fortalecer a participação de cidadãos na formulação, implementação, monitoria e avaliação de planos de desenvolvimento a todos os níveis”).⁷

Em termos gerais, o conjunto de objectivos e acções preconizados pelos Parpas para a área de governação enquadram-se numa perspectiva de construção do Estado de direito⁸ e, como tal, são inquestionáveis. Porém, não estamos perante uma série de acções suficientemente articuladas entre si e sequenciadas para constituírem um verdadeiro plano. Mais importante ainda é a ambivalência e a contradição inerente a este tipo de planos. Concebidos em primeiro lugar como condição e instrumento da “ajuda internacional ao desenvolvimento”, eles evacua a problemática da confrontação dos diferentes interesses existentes na sociedade, ou seja, a sua dinâmica e as suas lutas políticas, procurando resolver o problema numa perspectiva tecnicista, através de um suposto “consenso” nacional reunindo o governo e a sociedade civil. A inconsistência dos compromissos assim estabelecidos acaba revelando-se nos resultados, ou, mais exactamente, na falta de resultados, destes planos.⁹

⁷ Numa avaliação sumária e rápida, das 37 acções específicas na área de governação que estão definidas no PARPA I, apenas uma era possível de avaliar clara e objectivamente; no PARPA II esse é o caso de apenas 18 das 113 acções previstas; e no PARP são três, num total de 41 acções definidas.

⁸ Cerca de um terço das acções enumeradas no PARPA I refere-se à elaboração de leis, planos, políticas, estratégias e programas.

⁹ Num balanço depois do primeiro ciclo de aplicação de planos de redução da pobreza, um investigador do *Overseas Development Institute* de Londres já apontava que, excepto em situações de crise aguda, as mudanças no pensamento político das lideranças de um país não podem ser induzidas por actores externos, que os resultados de tais planos [de redução da pobreza] eram incertos, e que se tratava de uma experiência cujo desfecho não podia ser totalmente antecipado (Booth 2005).

QUADRO 1 PRIORIDADES E OBJECTIVOS PRINCIPAIS DOS PARPAS PARA A ÁREA DE GOVERNAÇÃO

PARPA I	PARPA II	PARP
DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	REFORMA DO SECTOR PÚBLICO	DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNAÇÃO LOCAL
Dotar os Órgãos Locais do Estado ao nível Distrital e os Governos Provinciais de maior dinamismo e capacidade para a interacção imprescindível com outros actores sociais perante os desafios de combate à pobreza e promoção do crescimento económico	Reestruturar e descentralizar as estruturas do Governo para promover eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos	Garantir a reforma e capacitação institucional da administração local
Impulsionar a acção, ao nível local e regional, no combate à pobreza e promoção do crescimento económico, facilitando progressos efectivos na equidade regional	Fortalecer a capacidade institucional dos Governos locais	Consolidação e capacitação do funcionamento dos municípios e melhorar o desenvolvimento urbano
TRANSFORMAÇÃO E REFORÇO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS LIDANDO COM O SECTOR PRIVADO	Reformular os processos de prestação de serviços para que sejam mais simples, acessíveis e satisfaçam as necessidades do cliente	Reforçar a participação do cidadão na acção governativa
Promoção de eficiência de instituições lidando com o sector privado, tornando-as amigáveis, servidoras e facilitadoras da sua expansão	Fortalecer os processos de gestão de políticas a nível sectorial e intersectorial para que sejam coerentes, eficazes e eficientes	MELHORAR O ACESSO E A QUALIDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS AOS CIDADÃOS EM TODA A EXTENSÃO TERRITORIAL
4. Contribuir significativamente no sentido da eliminação do chamado "red tape"	Capacitar os funcionários públicos para gerirem a administração pública de forma eficiente e eficaz	Melhorar a qualidade dos serviços do Sector Público em particular os BAUs
LEGALIDADE, JUSTIÇA E ORDEM PÚBLICA	Melhorar os processos de gestão de recursos humanos	Alargar a oferta de serviços (físico e temático)
Elevar a capacidade e eficiência do sistema legal em geral	Melhorar processos de planificação e orçamentação públicos para que sejam mais integrados, eficazes e eficientes	Melhorar a eficiência do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no funcionamento das Instituições Públicas e prestação de serviços públicos
Elevar a capacidade e eficiência do sistema legal, com referência às necessidades do sector privado	Tornar o sector público mais transparente, com menos corrupção, aplicando mecanismos de prestação de contas e de fiscalização mais eficazes e inclusivos	CONSOLIDAR O ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO
Impor a observância de contratos	ÁREA DA JUSTIÇA E LEGALIDADE	Garantir o acesso à Justiça a todos os cidadãos, em particular os economicamente desfavorecidos
Reforma da legislação criminal, processual e penal, visando a sua simplificação	Melhorar o acesso à justiça	Prevenir e combater a criminalidade com particular atenção na corrupção e aos desvios de recursos do Estado
Promover maior transparência e rapidez na tramitação de processos	Tornar a legislação mais adequada ao bom funcionamento da administração da justiça	COMBATER A CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Elevar a capacidade da polícia para fazer cumprir a ordem pública, prevenir e perseguir o crime, melhorar o respeito pela integridade e propriedade dos cidadãos e instituições	Aumentar a eficiência e celeridade na provisão de serviços de justiça	Aumentar a transparência e a prestação de contas
Melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prisionais	Garantir a assistência jurídica e a protecção dos cidadãos mais vulneráveis	Fortalecer os mecanismos de controlo interno e externo
REFORÇO DA CAPACIDADE NEGOCIAL E DE FISCALIZAÇÃO INSPECÇÃO NOS PROCESSOS DE CONCESSIONAMENTO	Reformar o sistema prisional e garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos	
Garantia de contratos bem negociados, com benefícios justos para o País, na concessão da exploração de grande escala de recursos naturais	Reforçar o combate à corrupção	
Garantia de protecção e manutenção do equilíbrio ambiental na concessão para a exploração de empreendimentos de grande escala	ÁREA DA ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA	
Garantia de observância das cláusulas acordadas nos contratos e de outra regulamentação relevante	Garantir a Lei e Ordem para proporcionar Segurança e tranquilidade permanente aos cidadãos e proteger sua propriedade e bens	
PROTECÇÃO DE FRONTEIRAS E FISCALIZAÇÃO MARÍTIMA	Reforçar a prevenção e combate à criminalidade	
Protecção dos recursos nacionais, através do exercício do poder sobre as fronteiras	Promover a melhoria das relações entre as forças policiais e a comunidade	
Inspeção das actividades no mar, forçando o cumprimento de contratos e regulamentos e prevenindo a depredação de recursos e a degradação ambiental	Elevar o nível de desempenho das forças policiais	
COMBATE À CORRUPÇÃO	Estabelecer uma metodologia moderna de avaliação das necessidades materiais nos diversos sectores e criar uma base de dados da Polícia	
Barragem à propagação da corrupção, sua redução substancial e controle, na conduta dos agentes das instituições públicas	PAZ, ESTABILIDADE POLÍTICA E SOCIAL	
Adopção de mecanismos regulamentares, de prevenção, inspeccionados, de prossecução e sancionamento de actos de corrupção	JUSTIÇA SOCIAL	
	LEGALIDADE E SEGURANÇA	
	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	

QUE DESCENTRALIZAÇÃO?

A descentralização ocupa habitualmente um lugar de destaque no capítulo de governação dos planos de redução da pobreza porque é considerada uma forma de aproximar o Estado e os serviços públicos dos cidadãos e de tornar a governação mais capaz de responder às suas necessidades, tendo assim um papel de facilitação da formulação e execução de políticas em favor dos pobres. Esta visão sofre do mesmo defeito já apontado em geral aos planos de redução da pobreza: ela ignora os interesses em jogo e pressupõe uma acção predominantemente organizacional, técnica e consensual num contexto de democracia idealizado e altamente improvável. Na verdade, a realidade é bem mais complexa e a natureza dos processos de descentralização pode ser muito variada.

Entre outros casos de figura, a descentralização pode ser o fruto de um processo de democratização que responde politicamente à competição entre elites locais e centrais a propósito do acesso e redistribuição de recursos, mas ela pode também ser resultado de uma relação de forças entre facções mais ou menos antagónicas e em luta pelo controlo de recursos, ou a expressão de alianças promovidas por uma via clientelista para assegurar a continuidade do controlo do poder central. Por outro lado, se um processo de descentralização pode resultar num reforço do Estado pela divisão de trabalho e complementaridade, ele pode igualmente provocar desenvolvimento desigual e um enfraquecimento perante os grandes actores económicos internacionais devido à fragmentação de interesses a nível nacional (Crook 2003).

Estas diferentes vias e efeitos da descentralização dependem em grande medida de uma série de factores relacionados com a própria natureza das elites centrais e locais, do seu modo de inserção na economia e sociedade, da origem da sua notabilidade e influência, em suma, da história particular que as configurou.

No caso moçambicano, há que considerar, por exemplo, a sua experiência histórica relativa à tradição centralista e autoritária que caracterizou o país desde o tempo colonial, à “pulverização das “autoridades tradicionais” promovida pelo regime colonial (a que acrescentou no primeiro momento após a independência a tentativa de as eliminar promovida pela Frelimo), à luta armada para a independência, à herança do sistema de partido único do pós-independência, que resultou na formação de um partido-Estado, à inexistência, à data da independência, de uma burguesia nacional, à posterior formação de uma elite burocrática assente no Estado e no sector público, a uma enorme diferença nas oportunidades de acesso à educação entre a capital (privilegiada e situada no extremo Sul do país) e o resto do território, à origem e natureza

das forças de oposição, à guerra civil e aos termos do Acordo Geral de Paz, entre muitos outros factores (incluindo factores específicos a nível local, mas também de ordem regional e internacional) que contribuíram para a “formatação” das elites e do seu modo de reprodução social num contexto específico de oportunidades e constrangimentos que definem a singularidade da experiência do país.¹⁰

Só esta linha de abordagem permite compreender por que razão os distritos municipais com governos eleitos, previstos na Constituição de 1990, acabariam por ser abandonados em favor da criação (gradual e sem horizonte temporal limite definido para a sua conclusão) de municípios essencialmente urbanos, deixando cerca 90% do território fora do sistema e à volta de dois terços da população moçambicana excluída da possibilidade de escolher os seus governantes a nível local. No entanto, como se pode ver no Quadro 2, das seis acções previstas no âmbito da descentralização pelo PARPA I, quatro destinavam-se a promover as condições da “planificação participativa”, que passados mais de dez anos continua a ser pouco mais do que uma intenção, aliás retomada no PARP. Este é um dos inúmeros exemplos possíveis do fosso que separa a “política do discurso” (o discurso político em geral, mas também os inúmeros documentos que definem estratégias e políticas para os mais variados sectores) e a “política praticada”.

Um outro exemplo, ainda mais marcante, desta inconsistência no que diz respeito à problemática da descentralização é a ausência, no conjunto dos Parpas, de qualquer acção relativa ao Fundo de Desenvolvimento Distrital (os “7 Milhões”),¹¹ quando é sabido que esta é uma das decisões políticas, permanente e insistentemente apontada pelos responsáveis políticos do governo e do partido Frelimo como um elemento central no combate à pobreza, que teve maior impacto a nível local e que desempenha um papel crucial na promoção de alianças políticas locais pela redistribuição descentralizada de recursos financeiros.¹²

Da mesma maneira, um balanço cuidado das acções previstas nos Parpas permitiria verificar que muitos outros objectivos e acções não estão a ser suficientemente cumpridos, exactamente aqueles que permitiriam dar conteúdo mais democrático ao processo de descentralização, como, por exemplo, os que se referem à transferência de funções e competências para os municípios, ou à participação dos cidadãos na formulação, monitoria e avaliação dos planos de desenvolvimento.

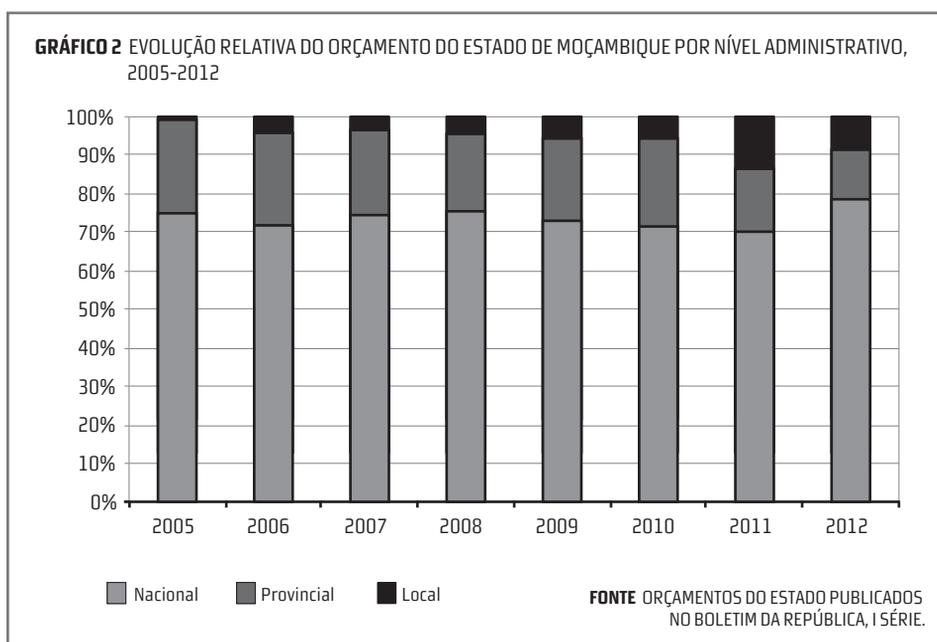
¹⁰ Para um balanço de 20 anos de descentralização em Moçambique, ver Weimer (2012).

¹¹ Apenas no PARP, na secção que se refere aos desafios na área da descentralização, aparece uma referência à necessidade de “aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital” (GdM 2011, p.17), mas sem que isso se traduza depois em qualquer acção específica.

¹² Para uma análise mais detalhada sobre os “7 Milhões”, ver Sande (2011) e Forquilha (2010).

Olhando para o assunto numa outra perspectiva: a descentralização concretiza-se pela transferência, para níveis sub-nacionais, de poderes, funções e responsabilidades. Porém, para que tal transferência seja efectiva e eficaz, é necessário que seja acompanhada de uma correspondente transferência de recursos financeiros (e também, frequentemente, humanos). Assim, uma forma de verificar se o processo de descentralização tem o peso que lhe é conferido no discurso é usar como indicador a distribuição do Orçamento do Estado. Ora, o que a evolução da alocação dos fundos do Orçamento do Estado em Moçambique nos últimos anos mostra é que, contrariamente às aparências, a descentralização não pode ter avançado.

A primeira constatação que se pode fazer a partir do Gráfico 2 é que, ao longo do período de 2005 a 2012, a parte do orçamento¹³ atribuída ao nível central sofreu apenas variações mínimas, nunca tendo sido inferior a 70%, e sendo mesmo superior em 2012 (79%) ao que era em 2005 (75%). Se considerarmos separadamente o orçamento de investimento (Tabela 2), de facto aquele que melhor indicaria o progresso da descentralização, verificamos que 91% do total era atribuído ao nível central em 2005 e que esse valor passou para 93% em 2012.



¹³ O gráfico representa o orçamento total, isto é, o orçamento de funcionamento e o orçamento de investimento.

QUADRO 2 ACÇÕES RELATIVAS À DESCENTRALIZAÇÃO PREVISTAS NOS PARPAS

PARPA I	PARPA II	PARP
Adopção de Lei e legislação complementar sobre os Órgãos Locais do Estado (garantindo de entre outros aspectos os níveis de descentralização e desconcentração administrativa e financeira que viabilizem o plano distrital participativo)	Aprovar e implementar a Estratégia e Plano de Descentralização	Prosseguir com a reforma organizacional e institucional dos OLEs
Institucionalizar e expandir o planeamento distrital participativo (partindo das boas práticas existentes)	Desenvolver a capacidade dos recursos humanos a nível distrital	Capacitar os OLEs em recursos humanos e meios de trabalho através do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas e outras acções complementares de capacitação das lideranças locais
Capacitação do pessoal, com prioridade sobre o planeamento distrital participativo	Estabelecer a capacidade da infra-estruturas a nível distrital	Fortalecer a capacidade dos OLEs na gestão de recursos públicos (planificação, gestão financeira e implementação) para o desenvolvimento local duma maneira participativa e transparente
Proceder à desconcentração administrativa e financeira visando viabilizar o planeamento distrital participativo	Desenvolver sistemas de planificação e monitoria a nível distrital	Operacionalizar um sistema de monitoria de desenvolvimento distrital na implementação de desenvolvimento local
Proceder à desconcentração administrativa e financeira para o reforço das atribuições e competências dos Governos Provinciais, incluindo o planeamento provincial	Fortalecer os sistemas de gestão financeira nas instituições públicas locais	Construir e reabilitar infra-estruturas administrativas dos órgãos locais e infra-estruturas económicas
Prosseguimento de acções para a consolidação das Autarquias Locais	Aprovar e implementar a Estratégia Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas, incluindo a dimensão territorial e ambiental	Incrementar as transferências orçamentais para os Órgãos locais do Estado e municípios
	Concluir o diagnóstico sobre a criação de novas autarquias à luz do artigo 5 da Lei 2/97	Continuar a transferência de funções e competências para os municípios
	Consolidar e expandir o número de autarquias	Capacitação dos municípios em gestão de processos administrativos, colecta de recursos, serviços, ordenamento territorial e gestão do solo
	Aprovar e implementar a Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico e Urbano	Implementação de projectos no âmbito do Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana em 11 municípios
	Operacionalizar o sistema de inspecção administrativa e financeira da Administração Pública	Promover a implementação da orçamentação participativa nos municípios
		Fortalecer a participação de cidadãos na formulação, implementação, monitoria e avaliação de planos de desenvolvimento a todos níveis

TABELA 2 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO POR NÍVEIS ADMINISTRATIVOS, 2005-2012
(EM MILHÕES DE METICIAS)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012
Func. Cent.	17.563	187.071	23.642	28.865	30.873	36.303	59.941
%	64,5%	60,9%	63,1%	64,0%	60,2%	57,7%	60,7%
Inv. Cent.	17.200	19.046	29.151	38.271	41.365	48.815	116.797
%	90,5%	88,0%	87,7%	87,6%	87,2%	87,5%	93,1%
Func. Prov.	9.457	11098	12.799	14.296	16.713	22.309	23.530
%	34,7%	36,1%	34,2%	31,7%	32,6%	35,5%	23,8%
Inv. Prov.	1.801	1.472	2.855	3.854	4.497	4.890	5.385
%	9,5%	6,8%	8,6%	8,8%	9,5%	8,8%	4,3%
Func. Dist.	0	679	718	1.457	3.103	3.560	14.046
%	0,0%	2,2%	1,9%	3,2%	6,1%	5,7%	14,2%
Inv. Dist.	0	1.120	1.219	1.541	1.590	2.100	3.277
%	0,0%	5,2%	3,7%	3,5%	3,4%	3,8%	2,6%
Func. Aut.	222	257	291	473	558	710	1.207
%	0,8%	0,8%	0,8%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%
Inv. Aut.	150	150	221	225,00	279,01	354,83	743
%	0,8%	0,7%	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%

FORNTE ORÇAMENTOS DO ESTADO PUBLICADOS NO BOLETIM DA REPÚBLICA, I SÉRIE.

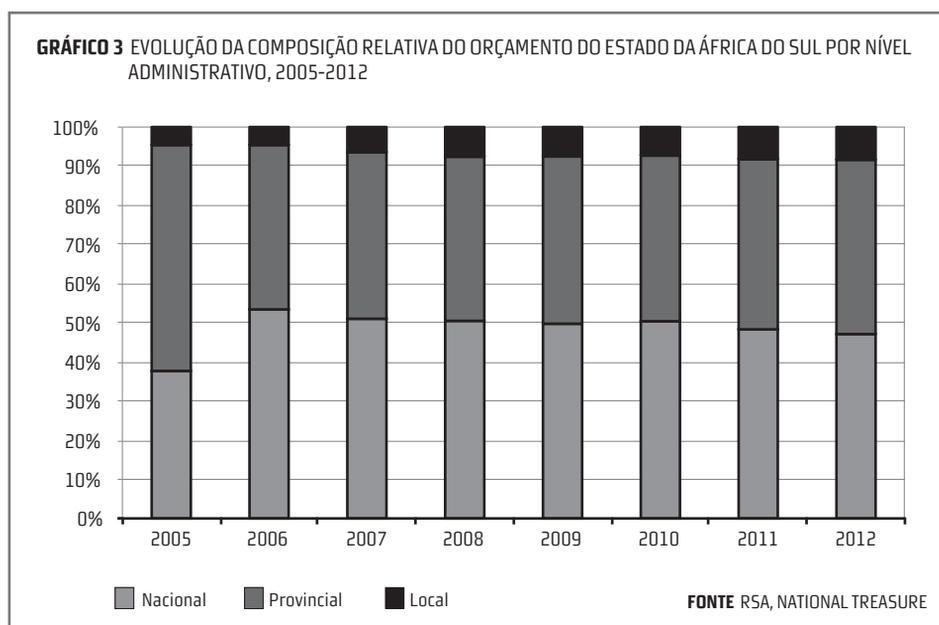
Um segundo aspecto que os dados orçamentais mostram é que a parte do orçamento atribuída ao nível provincial tem vindo a reduzir, pois era de 24% em 2005 e é apenas 13% em 2012. Ao mesmo tempo, o orçamento de nível local¹⁴ conheceu efectivamente um incremento, passando de 1%, em 2005, para 9% em 2012, com um pico de quase 14% em 2011. No entanto, este aumento, que num primeiro momento poderia ser visto como consequência de uma descentralização, não pode ser verdadeiramente considerado como tal, pois ele não é o resultado de uma redistribuição a partir do nível central, mas da redução dos fundos alocados ao nível provincial.

O aumento de fundos orçamentais a nível local em detrimento dos fundos provinciais pode parecer surpreendente, mas ele pode ser visto como resultante de uma opção de “descentralização” cujo processo consiste em desenvolver alianças locais capazes de ter um impacto favorável em termos eleitorais, sem sacrificar os recursos e, sobretudo, o controlo central. Com efeito, se analisarmos com mais detalhe, de-

¹⁴ O nível local inclui aqui conjuntamente os fundos atribuídos aos distritos e aos municípios.

sagregando no nível local entre os fundos destinados aos distritos e aos municípios, apercebemo-nos de que o crescimento não acontece nos municípios, onde o orçamento de funcionamento cresce apenas de 0,8% em 2005 para 1,2% em 2012 e o de investimento reduz de 0,8% para 6% no mesmo período (que, sublinhe-se, conhece o aumento do número de municípios de 33 para 43), mas nos distritos, onde o primeiro aumenta de 2% em 2006¹⁵ para 14% em 2012 e o de investimento tem flutuado entre 3% e 6% durante o período considerado.

A diferença entre Moçambique e a África do Sul neste capítulo é notória e ilustra como o processo de descentralização moçambicano é ainda insignificante. Se considerarmos a distribuição e evolução do orçamento na África do Sul (Gráfico 3), podemos observar que, desde 2006, o orçamento central apresenta uma ligeira tendência de redução ao longo do período e, sobretudo, que não chega a 50% do total; ao mesmo tempo, verifica-se uma estabilidade na proporção do orçamento provincial e um ligeiro, mas constante, acréscimo no orçamento local.



¹⁵ Este é o primeiro ano em que as dotações orçamentais foram directa e nominalmente atribuídas aos distritos.

Devemos sublinhar, no entanto, que a Constituição sul-africana define que o governo é constituído pelas esferas nacional, provincial e local, distintas, interdependentes e interrelacionadas (Capítulo 3, Artigo 40, Parágrafo 1) e que o princípio de equidade é um elemento central no debate político deste país, o que não acontece em Moçambique. Na ausência de comando constitucional e de pressão política interna, dada a fraqueza extrema da oposição política, o resultado é que em Moçambique se torna virtualmente impossível vencer a forte inércia do centralismo para avançar de forma determinada na via da descentralização, observando-se, pelo contrário, nos últimos anos uma tendência de re-centralização.¹⁶

CONCLUSÃO

Em suma, contrariamente às expectativas, os Parpas não têm cumprido a sua função de instrumentos para a redução da pobreza no país. Os dados aqui apresentados reforçam a ideia de que um dos problemas, provavelmente o problema de base, está na própria concepção deste tipo de planos e levam-nos a partilhar a opinião de autores (Cornwall & Brock 2005) para quem os conceitos centrais destes planos, nomeadamente “participação” e “empoderamento” (aqueles que os distinguiam dos seus antecessores, os planos de ajustamento estrutural) foram reconfigurados ao serviço de receitas de desenvolvimento, que continuam a seguir um modelo único (*one-size-fits-all*), e foram esvaziados do seu conteúdo político de modo a tornarem-se aceitáveis para todos, estabelecendo-se assim uma forma de consenso que deixa pouca esperança em relação à sua real contribuição para a eliminação da pobreza.

REFERÊNCIAS

- van den Boom, B., 2011. Análise da pobreza em Moçambique - Situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009, Maputo.
- Booth, D., 2005. Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment. Nord-Süd Aktuell, pp.239–245.

¹⁶ Para uma análise das tendências de re-concentração e re-centralização numa perspectiva jurídica, veja-se Chiziane (s/d).

- Castel-Branco, C.N., 2010. Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique - a propósito do lançamento de três livros do IESE, Maputo: IESE.
- Chiziane, E., s/d. As Tendências da Re-concentração e Re-centralização Administrativa em Moçambique. Disponível em: <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2DbDRFVfpgg%3d&tabid=339>.
- Cornwall, A. & Brock, K., 2005. Beyond Buzzwords - “Poverty Reductions”, “Participation” and “Empowerment” in Development Policy, United Nations Research Institute for Social Development.
- Crook, R., 2003. Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations. *Public Administration and Development*, 23, pp.77–88.
- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique, LSE - Development Studies Institute. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28467/2/WP74.2portugues.pdf>.
- DNEAP, 2010. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional, Maputo: MPD.
- Forquilha, S., 2010. Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In L. Brito *et al.*, eds. Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique. Maputo: IESE, pp. 19–48.
- Francisco, A., 2010a. Crescimento Demográfico em Moçambique: Passado, Presente... Que Futuro? *Boletim IDEIAS*, 28.
- Francisco, A., 2010b. Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede. *Boletim IDEIAS*, 31.
- GdM, 2001. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001–2005 (PAR-PA), Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2006. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006–2009 (PAR-PA II), Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014, Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- Hanlon, J., 2007. Is poverty decreasing in Mozambique? In *Conference Papers. Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Hanlon,Joseph_Poverty.pdf.
- Hanlon, J., 2010. Mozambique: “The war ended 15 years ago, but we are still poor.” *Conflict, Security and Development*, 10(1), pp.77–102.

- MPF, 2000. Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004), Maputo: Ministério do Plano e Finanças (MPF).
- Sande, Z., 2011. “7 Milhões” - Revisão do Debate e Desafios para a Diversificação da Base Produtiva. In L. Brito *et al.*, eds. Desafios para Moçambique - 2011. Maputo: IESE, pp. 207-228.
- Weimer, B. ed., 2012. Moçambique: Descentralizar o centralismo? Economia política, recursos e resultados, Maputo: IESE.
- World Bank, 2012. Mozambique Economic Update - June 2012, The World Bank.

A DESCENTRALIZAÇÃO AJUDA A REDUZIR A POBREZA POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE?

João C.G. Pereira

A verdadeira compaixão é mais do que atirar uma moeda a um pedinte. É ver que o edifício que produz pedintes precisa de reestruturação. Martin Luter-King Jr (1929-1968)

INTRODUÇÃO

Diferentes estudos sobre a problemática de descentralização e pobreza têm demonstrado que existe uma correlação positiva entre a descentralização e a redução de pobreza (Katsiaouni 2003; McCarten & Vyasulu 2006). A primeira é tida como uma condição necessária, contudo não suficiente, para a última¹. De acordo com Macuane *et al* (2003, p.27), os argumentos principais para esta correlação são os seguintes:

- “Os governos locais são mais próximos das populações e comunidades carentes e conhecem melhor as suas necessidades e prioridades;
- Processos participativos na elaboração de planos, programas e orçamento, bem como na monitoria destes dão voz às populações pobres, e assim permite orientar tais planos em função dos alvos estratégicos de programas de redução de pobreza;
- Orçamentos e receitas próprias dos governos locais, como os destinados ao investimento social público, podem ser dirigidos e executados de acordo com

¹ No caso concreto de Moçambique, os planos de acção para o combate à pobreza salientam a necessidade da descentralização, e reserva aos distritos e municípios um papel mais dinâmico e proactivo no combate à pobreza.

as prioridades definidas pelos programas sectoriais no âmbito de estratégias de redução de pobreza;

- As actividades de ONG's e empresas privadas locais, em parceria com os governos locais, podem ser uma força motriz na implementação de programas locais de redução de pobreza.”

Tal como em muitos países em vias de desenvolvimento, em Moçambique a maior parte dos estudos e políticas sobre a descentralização e pobreza trata a pobreza numa perspectiva mais economicista, referindo-se às condições de vida dos indivíduos ou à **posição dos grupos relativamente à distribuição do rendimento, às más condições de vida, aos baixos níveis de instrução e qualificação profissional e ao emprego precário** (MPF 2000; MPF 2001; MPD 2006). O PARPA é um exemplo claro da perspectiva economicista do problema da pobreza em Moçambique. Ao dar ênfase aos aspectos socioeconómicos, os pesquisadores e os fazedores de políticas públicas em Moçambique, assim como em vários países em vias de desenvolvimento, ocultam a face política da pobreza, particularmente as questões ligadas aos mecanismos (injustos) de participação, de representação, as desigualdades políticas, de articulação dos interesses do pobres, e as dificuldades políticas enfrentadas pelos pobres para mudarem a sua própria condição (Demo 2006; Demo 2008). Com efeito, o conhecimento sobre a relação entre a descentralização e a esfera pública da qual os pobres fazem parte é bastante limitado na literatura Moçambicana. Por um lado, essa deficiência parece ter relação com as políticas sociais e de combate à pobreza que predominaram no país por muitas décadas, as quais se baseavam em medidas compensatórias e assistenciais. Por outro lado, a limitação da literatura parece estar associada à visão predominante de que o fim da pobreza seria um subproduto do crescimento económico. Esse entendimento levou os políticos e formuladores de políticas a terem uma visão passiva e tolerante sobre a pobreza, focando as suas políticas em medidas que levariam ao crescimento da economia, e não na melhoria do funcionamento do sistema democrático em termos de esfera pública, participação, representação e promoção da cultura associativa e cívica.

Este artigo analisa a problemática da descentralização e pobreza política em Moçambique, ou seja, discute, de uma forma crítica, as dinâmicas de participação, representação e articulação dos interesses dos pobres em espaços públicos, particularmente ao nível dos Conselhos locais. De acordo com Guimarães (2005, p.2), “os Conselhos locais são espaços de interlocução entre o Estado, a sociedade civil e o mercado,

sendo muitas vezes, a um só tempo, fórum de debates, instância consultiva, deliberativa e de gestão das políticas públicas. A participação dos membros das comunidades nos Conselhos locais possibilita a formulação de políticas públicas que respondam às demandas das comunidades; e quanto mais forte é a participação cívica dos membros das comunidades, mais eficaz é o governo na resolução dos problemas dos pobres”.

Está assente no estudo a hipótese que considera a pobreza não simplesmente como a insuficiência de renda, mas a exclusão política em que os pobres estão mergulhados, resultante da crise da sua participação e da sua representação nos espaços públicos (Conselhos locais, fóruns provinciais, plataformas locais, provinciais e nacionais e mecanismos de consultas no âmbito de formulação do PARPA), da desmobilização política dos actores cívicos, da ausência de uma educação virada para o desenvolvimento de uma consciência crítica e de uma cultura política clientelista que bloqueia a democratização efectiva da sociedade moçambicana. A melhoria da qualidade de vida dos pobres depende não somente do aumento da renda, mas também da sua capacidade em formar redes sociais e organizações cívicas, onde possam envolver-se em discussões públicas, negociações de interesses e de suas demandas, e lutar pelo aumento dos seus direitos cívicos (ver por exemplo Bava 2000; Santos-Junior 2002), não só em termos de acesso a serviços básicos de qualidade, mas também em termos de participação em mecanismos de consultas de formulação de políticas públicas, tais como do PARPA, dos partidos políticos e espaços públicos (designadamente, Conselhos locais, fóruns e plataformas locais, provinciais e nacionais, acesso à informação, liberdade de mobilização e expressão). Para isso, torna-se fundamental empoderar e dinamizar associações comunitárias formadas pelos pobres ou pelos segmentos mais marginalizados das zonas urbanas ou peri-urbanas.

O caminho metodológico utilizado para elaboração deste trabalho seguiu o seguinte: pesquisa bibliográfica sobre os temas pobreza política, participação, representação e controlo social; análise documental das actas dos Conselhos locais e entrevistas aos membros dos Conselhos locais.

OS CONSELHOS LOCAIS E SUA ORIGEM

A partir da década 80 e 90 uma agenda de reformas sociopolíticas e económicas estruturais foi implementada, com a adopção de políticas de liberalização económica e a privatização de empresas estatais em 1987 (Abrahamsson & Nilsson 1994), e a

aprovação de uma nova Constituição (Assembleia Popular 1990)². Ao mesmo tempo, assistimos à **crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional** para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas dos actores políticos (Macuane & Weimer 2003; Kuliposa 2003; Reaud & Weimer 2010). O argumento central legitimador da descentralização e da autonomia local é a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível estabelecer “uma relação directa e imediata da organização representativa com o território e a população” (Macuane & Weimer 2003:5), ao mesmo tempo que a esfera local está muito mais sujeita ao controlo público do que a nacional (S. C. Forquilha & Orre 2011; Monteiro 2011; Rosário 2011).

O processo de legitimação dos mecanismos de participação e controlo social em Moçambique deu-se, por um lado, a partir da Constituição de 1990 e pelo fim da Guerra civil (Forquilha 2009; Forquilha & Orre 2011). Esses dois acontecimentos permitiram a abertura do espaço político e a criação de novas instituições políticas, tais como partidos políticos, organizações da sociedade civil “independentes”, *media* independentes (Abrahamsson & Nilsson 1994). Por outro lado, o mesmo processo foi possível através da aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)-Lei 8/2003 e seu regulamento (Decreto 11/2005). Após a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)-Lei 8/2003 e seu regulamento (Decreto 11/2005, MPD, 2008), foram estabelecidas formas de participação da sociedade, por meio de órgãos denominados Conselhos locais, constituídos por representantes do governo e das organizações da sociedade civil. Nesses casos, são previstas, em todos os âmbitos de governo local, a criação e a implantação de Conselhos. O levantamento levado a cabo pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) em 2009, revelou que, numa amostra de 121 distritos, os Conselhos locais foram estabelecidos a todos os níveis (distrito, posto administrativo, localidades e povoados) em cerca de 86% dos distritos (MPD, 2010).

Mas a questão que se coloca é: Qual é a diferença entre os Conselhos locais e os conselhos comunitários ou fóruns civis? Para Gohn (2001), os Conselhos locais são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não gover-

² A Constituição de 1990, que introduz o Estado de Direito, consagra o multipartidarismo e abre o país para a economia de Mercado, marcando um ponto de viragem também na necessidade de se adequar a estrutura, conteúdo de trabalho e funcionamento do aparelho de Estado, para além de uma nova dinâmica nas relações entre os agentes da administração Pública e os cidadãos.

namentais porque estes últimos são compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto do poder público. Os Conselhos locais são instrumentos de gestão pública, funcionando como canais de comunicação entre o governo e a sociedade, e buscando a aproximação com os usuários do serviço. Conforme assevera Avritzer (2000, p.18) , os Conselhos locais são “ instituições híbridas”, na medida em que são “formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia directa”. Os Conselhos locais, em geral, caracterizam-se por serem espaços de conflitos e de lutas entre interesses contraditórios, confirmados pela diversidade de segmentos da sociedade neles representados; e, em contrapartida, por serem um canal importante de participação colectiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando a interlocução permanente entre estes segmentos (Guimarães 2005; Bava 2000).

COMPOSIÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DOS CONSELHOS LOCAIS

Na construção do perfil sociopolítico dos representantes/membros dos Conselhos locais, os dados aferidos referem-se a género, escolaridade, profissão, ocupação e ao tipo de organizações políticas que participam nos Conselhos locais. De acordo com vários regulamentos (e.g. Decreto, 11/2005, MAE/MPD, 2008), os Conselhos locais devem reflectir o pluralismo a nível local em termos de género, cultura, ocupação, idade e classe social. De acordo com Forquilha & Orre (2011, p.49), o “pluralismo político realiza-se não somente pelo pluralismo partidário, mas também através da existência de associações civis para diversos interesses e grupos existentes na sociedade moçambicana”. De acordo com a LOLE e seu regulamento, podem fazer parte dos Conselhos locais as seguintes individualidades e organizações:

- As autoridades comunitárias (secretários dos bairros, líderes tradicionais, líderes religiosos);
- Os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos mesmos ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial; e o dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o Conselho

local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores (Decreto, 11/2005).

Uma pesquisa realizada por SAL-CDS (2009, p.16) revela que os Conselhos locais “são esferas públicas constituídas pelos representantes do governo, autoridades comunitárias, secretários do partido Frelimo, sociedade civil no geral, incluindo alguns camponeses, líderes religiosos, representantes do sector privado, membros da OMM, OJM, ex-combatentes e outros” (ver também Forquilha & Orre 2011)³. Dentre todos os actores representados nos Conselhos locais, os representantes das organizações de massa ligadas ao partido no poder (e.g. OJM, OMM, associação de antigos combatentes) são as que mais se destacam⁴. A experiência política é um factor diferenciador na actuação dos membros dos Conselhos locais. Os indivíduos com experiência política e de mobilização de massas tendem a ter um desempenho diferenciado em relação àqueles sem essa trajectória. A participação em partidos políticos de natureza da FRELIMO e em mobilização política permanente permite aos indivíduos da OJM, OMM e dos representantes da associação de antigos combatentes desenvolver capacidades organizativas e habilidades argumentativas que são importantes no desenho da função dos representantes dos Conselhos.

Nos Conselhos locais visitados, nomeadamente nos distritos de Tsangano, Chitima, Ile, Mocuba, Montepuez, Caia, Bárue e Angónia, nota-se uma reduzida expressão partidária de mulheres, jovens, indivíduos portadores de deficiência e representantes dos sectores mais pobres, de baixa escolaridade (aqueles com educação informal), da economia informal, das associações de moradores das comunidades e das organizações comunitárias não registadas. Estes dados tendem a confirmar que os Conselhos locais ainda se encontram internamente estruturados de forma discriminatória, por exemplo, ao nível da juventude e da deficiência, do sector informal, dos seguimentos mais pobres da sociedade e dos que têm uma educação informal, o que tem como consequência a dificuldade dos jovens, dos mais pobres e

³ Muitos destes representantes estão na faixa etária entre 40 a 60 anos, possuem uma educação primária de primeiro grau. No que se refere à situação profissional, muitos deles praticam a agricultura de subsistência como base de sobrevivência ou são trabalhadores do partido Frelimo ao nível da base e recebem alguma remuneração simbólica por pertencerem às estruturas político-administrativas do partido Frelimo ou ainda são pensionistas.

⁴ No que se refere à influência das organizações de massas ligada ao partido no poder, Forquilha (2011, p.51) afirmou o seguinte: “À semelhança do tempo de partido único, a Frelimo continua sendo o vector principal de participação no espaço público a nível distrital, facto que acentua a exclusão e a intolerância políticas e afunila a base de participação local.”

portadores de deficiência em influenciar políticas públicas. Vários estudos têm sido unânimes em apontar a existência de distorções entre o perfil socio-demográfico dos membros dos Conselhos locais e o da população em geral, tais como os levados a cabo por Forquilha (2009; 2011) sobre descentralização e redução de pobreza em Gorongosa (Moçambique), Tonnela (2004), Santos Jr (2004) e Dombrowski (2009) sobre os Conselhos locais no Brasil. Estes estudos revelam que os sectores mais pobres e de baixa escolaridade da população, ou seja, exactamente aqueles que constituem o público preferencial das políticas sociais, não encontram representação nos Conselhos.

A subrepresentação do sector mais pobre das comunidades locais e com baixa escolaridade, dos jovens, das mulheres e de pessoas portadoras de deficiência nos Conselhos locais deve-se a múltiplos factores, designadamente a existência em Moçambique de uma democracia excludente que tem como protagonistas as elites, as organizações cívicas e os partidos políticos, a falta de informação, o fraco interesse pela política por parte deste segmento da população, a descrença nas instituições políticas, a inexistência de movimentos sociais de pobres com predisposição pela luta política, a incapacidade dos partidos políticos e da sociedade civil em articular os interesses dos pobres, e os critérios usados na selecção dos representantes dos Conselhos locais, baseado no clientelismo em detrimento de um modelo meritocrático. O problema com o modelo do tipo clientelar é de promover um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo (Brinkerhoff & Goldsmith 2002; McCourt 2002).

CRITÉRIOS DE SELECÇÃO PARA FAZER PARTE DOS CONSELHOS LOCAIS

A LOLE e respectivo regulamento atribuem uma grande prerrogativa aos dirigentes locais para convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o Conselho local (Decreto, 11/2005). Como resultado da ausência de critérios claros e objectivos em Moçambique, a composição dos Conselhos locais obedece a uma lógica clientelista dominada pelas elites locais, nomeadamente as lideranças partidárias, organizações de massa (e.g. OJM, OMM, associação de antigos combatentes), líderes religiosos e membros das OSC ligadas ao partido no poder ou com certa simpatia (S. C. Forquilha 2009; S. C. Forquilha & Orre 2011).

No geral, os representantes dos Conselhos locais são indicados pelo poder executivo local, particularmente pelo administrador⁵, chefes dos postos administrativos, presidentes das localidades e estruturas do partido Frelimo. As instituições e os indivíduos que são responsáveis pelo recrutamento e selecção dos candidatos aos Conselhos locais tendem a privilegiar critérios como a amizade pessoal, as redes sociais e familiares, influência política, e a lealdade ao partido (FRELIMO) e seus dirigentes. No sistema de selecção, muito pouco se usa critérios objectivos, como por exemplo: currículo e prestígio profissionais e formação, qualidades e atributos pessoais. Falando sobre os critérios de selecção dos representantes dos conselhos locais, um membro da plataforma da sociedade civil em Ile, na Zambézia, e uma outra camponesa em Montepuez, em Cabo Delgado, afirmaram:

“...A escolha dos membros dos Conselhos locais é feito entre eles... Ninguém sabe porque é que a senhora Juleita ou senhor Mário está lá...Mas quando nós aprofundamos quem são estes senhores ou senhoras descobrimos que fazem parte do partido ou são familiares dos régulos, secretários de bairro ou amigas das estruturas locais... Aqueles que são críticos raras vezes fazem parte dos Conselhos locais...Mesmo no tempo de Samora Machel não era assim... Havia votação para secretários dos bairros e a comunidade escolhia aqueles que tinham reputação... Agora não... tudo é feito às escondidas... Nós só ouvimos que fulano det al é nosso representante... Mas quando se pergunta na comunidade quem escolheu aquele fulano para nos representar ninguém sabe responder...”⁶

“...Todas as mulheres que o senhor vê nos Conselhos locais são da OMM ou da OJM ou antigas combatentes... Se não destes grupos de organizações elas são indicadas pelas pessoas muito próximas dos chefes locais com forte ligação com a administração local... Mesmo os líderes religiosos são escolhidos na base da sua fidelidade aos chefes locais (secretários dos bairros)... Até sobrinhos e mulheres dos chefes você pode encontrar nestes lugares....Nós que não temos ligações ficamos simplesmente de fora...”⁷”

Com base nestes dois depoimentos percebe-se que a selecção dos representantes aos Conselhos locais é filtrada pelos mecanismos político-partidários ao nível local e pelas ligações familiares. Os processos de recrutamento para os Conselhos locais parecem construir uma espécie de “jardins secretos” ou “espaços interditos” da vida política,

⁵ No que se refere à influência dos administradores na constituição dos Conselhos locais, Forquilha & Orre (2011, p.45) afirmou que “A dinâmica da constituição dos Conselhos locais está também ligada à maneira como os actores locais, nomeadamente os administradores distritais se apropriam e interpretam a legislação referente à governação... Assim por exemplo, no que se refere à representatividade da mulher (mínimo 30%), pouco ou quase nunca se questiona sobre o grupo de proveniência dessas mulheres, facto que muitas vezes resulta na quase exclusiva presença de mulheres provenientes da OMM...”

⁶ Entrevista com JVF, Ile, 5 de Junho de 2011.

⁷ Entrevista com PMC, Montepuez, 10 de Agosto de 2011.

particularmente para os sectores mais críticos das comunidades locais e membros dos partidos de oposição. De acordo com Forquilha & Orre (2011, p.47), “a predominância de representantes da Frelimo no seio dos Conselhos locais resulta de diferentes factores, especialmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização da Instituição de Participação e Consulta Comunitárias (IPCCs) no Gráfico dos administradores”.

O PAPEL POLÍTICO DESEMPENHADO PELOS CONSELHOS LOCAIS

Dombrowski (2009, p.2) argumenta que os Conselhos locais são apresentados como instrumento próprio de democracia directa que, combinados com aqueles do regime representativo, têm como objectivo reduzir o grau “da insuficiência de representação política” que caracteriza as democracias modernas. Conforme o caso, os Conselhos locais podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos Conselhos pressupõe o acompanhamento e o controlo dos actos praticados pelos governantes ao nível local, provincial ou nacional. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública dos governos locais, provinciais e nacionais e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos Conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se com a emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

No caso concreto de Moçambique, a questão que se coloca é se os Conselhos locais se caracterizam mais por uma função consultiva ou deliberativa. Em Moçambique, os Conselhos locais caracterizam-se como “órgãos públicos colegiados”, directamente subordinados às estruturas administrativas locais, particularmente ao Poder Executivo. Assim, não tem poder de influenciar acções e decisões do poder Legislativo ou Judiciário. A função dos Conselhos locais é meramente consultiva, não possui carácter deliberativo (Francisco & Matter 2007; S. C. Forquilha & Orre 2011). Assim como no Brasil, a finalidade das consultas não é de submeter a minuta do acto normativo a comentários e sugestões do público em geral, nem documento ou assunto relevante. As críticas e sugestões recebidas pelos governos locais não são examinadas

pelo governo local antes da edição da resolução. Ao examiná-lo, o Conselho local não expõe os motivos que levaram à adopção ou não das medidas propostas. Os governos locais parecem ter dificuldades em ver-se como coordenadores de um processo de gestão de políticas públicas, em que caberia à sociedade civil ou aos representantes das comunidades locais o papel de formular e gerir estas mesmas políticas (Daniel 2001; Gohn 2001; Santos-Junior 2004; Gerschman 2004; Dombrowski 2009).

Francisco e Matter (2007) consideram que este tipo de funcionalidade dos Conselhos locais e de participação é mais de “terapia e manipulação”, do que de uma participação efectiva. Cabe ainda acrescentar que há uma modalidade autoritária de exercício do poder por parte dos representantes do governo, os quais tendem a tutelar os representantes das OSC’s nos Conselhos locais.

Diferentes factores têm contribuído para a transformação dos Conselhos locais em espaços de “terapia e de manipulação” ou despolitizados no âmbito do exercício da cidadania (Francisco & Matter 2007). Um dos factores da despolitização vem do facto de que a maior parte das OSC’s representadas nos Conselhos locais não nasce de experiências de lutas e reivindicações. Assim sendo, as suas lideranças não foram forjadas com uma consciência crítica. Um outro factor está relacionado com a cultura associativa e a dinâmica de participação cívica nos Conselhos locais que ainda são restritas a um pequeno segmento social, o qual convive com a apatia política de amplas parcelas da população e produz a cultura do híbrido institucional (instituições poli-árquicas em coexistência com a informalidade e o clientelismo). Em Moçambique, observa-se facilmente que a cultura cívica em vários distritos e municípios, agravada pelas desigualdades, é bastante insuficiente para gerar um contexto social que, de um lado, favoreça a ampla participação social política da população (cidadania política) e, de outro, seja capaz de ampliar o exercício efectivo dos direitos sociais necessários a uma vida de qualidade (cidadania social), de forma a reverter a situação de desabilitação a que milhares de pobres estão submetidos. Pelo contrário, constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é, exactamente, reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, em razão da crescente dificuldade (ou incapacidade) de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

OS CONSELHOS LOCAIS E ARTICULAÇÃO DOS INTERESSES

Diferentes pesquisadores, tais como Gohn (2001), Teixeira (2000), Daniel (2001), Gerschman (2004), argumentam que a legitimidade e a força política da representação nos Conselhos locais somente serão asseguradas quando os representantes que actuam nos conselhos tiverem vínculos permanentes com a comunidade que os elegeu ou nomeou.

No caso de Moçambique, questiona-se o seguinte: será que existe uma articulação entre os membros dos Conselhos locais e as respectivas comunidades? E se existe, como é que ela se opera? Dados empíricos recolhidos nos distritos que visitamos e estudos levados a cabo por Forquilha (2009; S. C. Forquilha & Orre 2011), Sal-CDS (2009), MASC (2008) mostram que existe um enorme défice de aproximação ou ligação entre os representantes dos Conselhos locais e as respectivas comunidades. A documentação consultada nos distritos de Ile, Mocuba, Gurué (Zambézia), Montepuez (Cabo Delgado), Changarra, Chitima, Angónia e Tsangano (Tete) permite afirmar que existe uma ausência das comunidades nas reuniões dos Conselhos locais. Neste sentido, indivíduos e organizações, sem que tenham sido eleitos nem indicados, sem que ainda participem em fóruns deliberativos com os próprios interessados, reivindicam representar interesses e anseios e agir em nome dos pobres, jovens e indivíduos envolvidos no sector informal. O que estas organizações ou indivíduos representam são perspectivas, discursos ou anseios e não pessoas⁸; e os discursos em nome dos outros podem tornar-se meramente formais, vazios, ou mesmo constituírem-se em novas fontes de alienação e opressão (Avritzer 2007; Saward 2006), isso por um lado. Por outro lado, a falta de vínculos permanentes entre os representantes dos Conselhos locais e as comunidades contribui para a incompreensão da realidade por parte dos membros dos Conselhos locais, assim como por parte dos governos locais⁹.

⁸ Young (2002; 2006) aponta que a representação de perspectivas e pontos de vista que emergem da posição diferenciada das pessoas no campo social é diferente da representação de interesses e opiniões. Grupos marginalizados e oprimidos, por exemplo, não possuem as mesmas opiniões políticas; mas, segundo a autora, a perspectiva delas condiciona os seus interesses e as suas opiniões.

⁹ De acordo com Brito (2011, p.91), “os levantamentos populares de Fevereiro de 2008 e de Setembro de 2010 mostram que, apesar dos vários escalões de governo e de toda a máquina administrativa que cobre o país até ao nível dos bairros e quarteirões, acompanhada de uma estrutura paralela de órgãos partidários da Frelimo, não existem canais funcionais e eficientes de negociação e concertação na sociedade moçambicana, o governo conhece mal a realidade da vida das camadas sociais mais desfavorecidas, e nenhum dos partidos políticos com representação parece assumir de facto a representação dos interesses dos pobres”.

Como resultado desta fraca ligação com as comunidades locais, torna-se difícil ampliar a consciência crítica das comunidades pobres ou excluídas e dirigir acções tendo como referência as dificuldades e os problemas vividos no quotidiano das suas comunidades. Destacamos como hipóteses para esta ausência de ligação entre os representantes e as comunidades, a ausência de indícios de um processo efectivo de mobilização da comunidade para a participação nesta instância, a falta de cultura cívica por parte das comunidades mais desfavorecidas, a baixa qualidade de educação nas famílias pobres e o grau limitado de informação, e a descrença por parte das comunidades nas OSC's, nos Conselhos locais e governos. As comunidades estão cansadas de dispender o seu tempo livre para discutir sobre questões que, na maioria das vezes, para serem operacionalizadas dependem da vontade política dos governantes. É mais fácil ou produtivo buscar alternativas individuais para as suas dificuldades e problemas ao invés de se inserirem em movimentos de luta colectiva que dependem, via de regra, de uma intervenção mais contundente dos governos, no sentido de garantir, por exemplo, o acesso a bens e aos serviços públicos.

No que se refere à educação, torna-se necessário referir que o sistema educacional em Moçambique tem sido mais eficiente em assegurar o acesso e menos em assegurar a permanência e a efectiva aprendizagem dos estudantes, o que transformou a escola pública em uma escola para os pobres. Os estudantes e os grupos mais vulneráveis que a frequentam – os pobres e a população que vive distante dos grandes centros urbanos e das vilas-sedes dos distritos – estão em desvantagem. Contraditoriamente, as escolas privadas de melhor qualidade são ocupadas por alunos com maior poder aquisitivo. Se todos os jovens tivessem acesso ao mesmo tipo de educação, e pudessem concluir o nível de educação secundário em igualdade de condições, teríamos uma situação de igualdade de oportunidades, mesmo com um mercado de trabalho restrito.

Para agravar ainda mais a situação dos pobres, o tipo de ensino que lhes é oferecido nas escolas públicas, parafraseando Paulo Freire (1992; 2000; 2003), é de “concepção Bancária” e não uma educação virada para a libertação, autonomia e crítica. Este tipo de sistema, de acordo com Paulo Freire, não pode ajudar o pobre a sair da situação de pobreza em que está mergulhado. Não há libertação que se faça com homens e mulheres passivos, é necessária consciencialização e intervenção no mundo. O pobre não tem como sair da pobreza, se não descobrir criticamente que é injustamente pobre:

Pobre é o povo que sobrevive na dependência, como periferia de um grande centro, como perdedor oficial no comércio internacional, como sucursal de potências externas, como recebedor

passivo de tecnologias e investimentos... que não passa de massa de manobra nas mãos do Estado e das oligarquias ... que não reivindica direitos, mas os espera passivamente ... que se entrega ao Estado e dele aguarda sua defesa de modo acomodado ... que não se organiza para cuidar de sua defesa, de maneira democrática e competente ... que somente reclama, mas não se congrega para influir (Freire, 2000, p.10).

Demo (2008) aponta que a carência material é a casca externa da pobreza e da desigualdade social, cujo cerne está na pobreza política. A pobreza ocorre devido aos mecanismos (injustos) de distribuição da riqueza, da falta de organização da sociedade civil para fazer frente ao poder do Estado e ao poder económico, e para influir no redireccionamento da acção do Estado e das políticas públicas e da inexistência de espaços públicos de igualdade que sejam capazes de promover a integração social e a consciência crítica dos pobres.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou discutir o papel do processo de descentralização, particularmente dos Conselhos locais na redução da pobreza política. Os resultados revelam que, embora a descentralização tenha aberto novos espaços de participação das comunidades na gestão pública, ela não trouxe necessariamente uma mudança qualitativa na relação entre estruturas locais e as comunidades mais pobres. Os espaços locais criados pela descentralização estão fortemente dominados pelas elites político-administrativas locais e organizações com forte ligação com o partido no poder. Neste contexto, os Conselhos Locais não são espaços inclusivos, na medida que grande parte dos segmentos das comunidades não se encontra representada nestes espaços, particularmente dos mais pobres, de mulheres, jovens e portadores de deficiência.

O modelo de representação dos pobres por via de um sistema de delegação de poder ou de representação por via de intermediários não é a solução para fazer com que os sem vozes (pobres) tenham uma melhor qualidade de vida. Como resultado desta fragilidade, é preciso repensar e desenvolver um instrumento que garanta um maior controlo social dos pobres na governação local. Um instrumento que 1) minimize as práticas clientelistas e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas, 2) gira práticas e estruturas horizontais, experiências de participação e capital social, 3) empodere grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão, de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder, 4) reforce os vínculos

associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações entre os diferentes actores com presença na esfera pública, e 5) estimule a emancipação popular, a consciência comunitária e a participação democrática, através de um forte investimento numa educação, onde o professor se assuma como ser político e não apenas como técnico, exigindo-se uma posição diante das realidades sociais.

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A., 1994. *Moçambique em Transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Maputo: Padrign & CEEI-ISRI.
- Assembleia Popular, 1990. *Constituição, assin. em 02 de Novembro de 1990. BR nº 044, I Série, Supl. de 02 de Novembro de 1990, pág. 268(1) a 268(16)*, Disponível em: www.atneia.com [Acedido January 23, 2012].
- Avritzer, L., 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação; Civil society, participative institutions, and representation: from authorization to action legitimacy. *Dados rev. ciênc. sociais*, 50(3), pp.443-464.
- Avritzer, L., 2000. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (50), pp.25-46.
- Brito, L. de, 2011. Revisão da Legislação Eleitoral: Algumas Propostas para o Debate. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 91-107. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Daniel, C., 2001. O papel dos conselhos de políticas. Disponível em: http://www.google.com/#hl=pt&q=o+papel+dos+conselhos+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+daniel&oq=o+papel+dos+conselhos+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+daniel&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=serp.3...25083.29109.10.29496.0.0.0.0.0.0.0.0...0.0.utQLqReBEt0&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=80cfed138120f8bf&biw=1266&bih=749.

- Katsiaouni, O., 2003. Decentralization and Poverty Reduction : Does it Work? In *FIFTH GLOBAL FORUM ON REINVENTING GOVERNMENT MEXICO CITY*. This Paper Has Been Submitted to the Workshop on: Linking Decentralized Governance and Human Development (UNDP, UNCDF, WBI and UN-DESA). Mexico: UN-DESA.
- Macuane, J. & Weimer, B., 2003. *Governos locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional : comunicações do seminário internacional*, Ministério de Administração Estatal.
- McCarten, W. & Vyasulu, V., 2006. Democratic Decentralisation and Poverty Reduction in Madhya Pradesh: Searching for an Institutional Equilibrium. *Development in Practice*, 14(6), pp.40–55.
- Monteiro, J.Ó., 2011. Estado, Descentralização e Cidadania: Educação Possível ou Imperativa? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 23–34. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- MPD, 2006. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA) 2006–2009. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- MPF, 2000. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2000–2004)*, Maputo: Promédia.
- MPF, 2001. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Rosário, D. do, 2011. Descentralização em Contexto de Partido “Dominante”: O Caso do Município de Nacala Porto. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 55–90. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- SAL-CDS, 2009. Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique - Final consolidated report.
- Santos-Júnior, O.A. dos, 2002. Democracia, Desigualdades e Governança Local: Dilemas da Reforma Municipal no Brasil. *Cadernos Metr pole*, 8, pp.87–103.
- Santos-Junior, O.A. dos, 2004. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Editora Revan.
- Saward, M., 2006. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 5(3), pp.297–318.
- Teixeira, E., 2000. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. *Pólis*, 37.
- Young, I.M., 2002. *Inclusion and Democracy* New ed., Oxford University Press, USA.
- Young, I.M., 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, 67, pp.139–190.

APRENDIZADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO PARP: ABORDAGEM BASEADA NAS REDES

José Jaime Macuane

INTRODUÇÃO

A aprovação do Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP 2011-2014) pelo Governo em Maio de 2011, com a retirada do termo (pobreza) “Absoluta” da denominação deste instrumento de políticas públicas, marca formalmente o início de uma nova fase de implementação de políticas de combate à pobreza no País (GdM 2011). O PARP é o terceiro documento de combate à pobreza introduzido no país, cujo processo teve como marco a inclusão da componente social no programa de ajustamento estrutural no começo da década de 1990, corporificado no então chamado PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social).

A adopção dos documentos de combate à pobreza como o PARP decorre de uma mudança na abordagem de financiamento aos países pobres por parte das instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – nos anos 1990. Isso deveu-se à ineficácia dos programas de ajustamento estrutural no combate à pobreza, principalmente nos países altamente endividados como Moçambique. No entanto, esta mudança de abordagem, que sugere que houve um aprendizado no processo de implementação de políticas de combate à pobreza por parte das instituições de Bretton Woods, não reverteu a tendência excessivamente prescritiva desses instrumentos de políticas, muitas vezes impostos aos países pobres como parte dos condicionalismos da ajuda externa e de acesso ao crédito, embora a coberto da capa de uma maior apropriação por parte destes últimos (Macuane 2006). Ademais, a par de recorrentes reclamações sobre a natureza prescritiva e

impositiva desses instrumentos por parte dos países em desenvolvimento e na literatura académica sobre o assunto, muito pouco foi feito por parte destes para apresentar políticas públicas alternativas e credíveis para se contrapor às receitas das instituições financeiras internacionais e dos doadores. Uma das razões para tal é o baixo aproveitamento das lições aprendidas e do conhecimento produzido na implementação das estratégias de desenvolvimento nos países em desenvolvimento (Macuane 2006). Em suma, há um baixo aprendizado de políticas, o que quer dizer que os países em desenvolvimento, incluindo Moçambique, enfrentam grandes desafios na produção, apropriação e uso do conhecimento sobre as políticas públicas que possa contribuir para uma maior eficácia destas últimas. Nesta linha de pensamento, este estudo analisa o aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP, enfocando tanto no processo de seu desenho como no da sua implementação.

No entanto, antes da apresentação mais detalhada dos objectivos e argumento do estudo, é pertinente apresentar o contexto em que o PARP 2011-2014 é desenhado e está a ser implementado.

O PARP E O SEU CONTEXTO

A retirada da qualificação da pobreza como “absoluta” no PARP pode sugerir, à primeira vista, que se entra numa nova etapa deste processo, com uma pobreza menos severa e, conseqüentemente, um novo tipo de abordagem. No entanto, além dos resultados do terceiro Relatório da Terceira Avaliação Nacional da Pobreza (DNEAP 2010) mostrarem que em certas regiões do país a pobreza aumentou, o PARP é lançado e está a ser implementado num contexto de questionamento de parte considerável das políticas de combate à pobreza e desenvolvimento em curso no país, que, a título ilustrativo, pode ser retratado em três situações que ocorreram nos últimos dois anos, que são brevemente descritas abaixo.

Nos dias 1 e 2 de Setembro de 2010 as cidades de Maputo e Matola foram sacudidas por violentas manifestações, despoletadas pelo aumento do preço dos produtos básicos e dos transportes. Cerca de um ano mais tarde, parte dos desmobilizados de guerra realizou várias manifestações que culminaram com a concentração defronte do Conselho de Ministros, exigindo a revisão das suas pensões e medidas de reinserção social mais efectivas. No dia 10 de Janeiro de 2012, um grupo de reassentados na localidade de Cateme na província de Tete, no âmbito da exploração do carvão de Mo-

atize pela empresa brasileira Vale Moçambique, bloqueou a linha férrea impedindo a passagem do comboio que transportava carvão para exportação, em protesto contra o incumprimento do acordado no processo de reassentamento. A manifestação foi debelada com uma violenta intervenção da força de intervenção rápida. O Governo e a Vale anunciaram posteriormente que as reivindicações seriam atendidas, tendo fixado um prazo para efeito em algumas das reivindicações, como a reabilitação das casas de má qualidade que foram concedidas aos reassentados.

Há três elementos contextuais destas manifestações cujos contornos é pertinente descrever. O primeiro são os antecedentes. No caso de Maputo, decorrem cerca de dois anos e meio após a ocorrência de manifestações similares e menos de um ano depois de a Frelimo e o seu candidato à reeleição nas eleições presidenciais, o incumbente Armando Guebuza, terem ganho com uma margem acima de dois terços, o que supostamente seria uma aprovação das políticas de combate à pobreza. Por outro lado, no âmbito das chamadas presidências abertas e inclusivas (PAI), o presidente Guebuza acabava de fazer uma presidência aberta e inclusiva à cidade de Maputo há menos de 5 meses (começou em 22 de Abril de 2010) antes das violentas manifestações, em que teve a oportunidade de auscultar as preocupações das populações desta cidade. No caso dos desmobilizados de guerra, foi recentemente aprovado o estatuto do combatente que supostamente deveria resolver os problemas que afligem este grupo social. É pertinente referir que este instrumento de política não colhe consenso dentro do próprio grupo, uma vez que apenas uma ala se declara publicamente satisfeita com as políticas do sector e preferiu não aderir às manifestações.

O segundo é o contexto institucional. No âmbito da implementação do Plano de Acção de Combate à Pobreza Absoluta (PARPA), foram criados os Observatórios de Desenvolvimento, nos quais a sociedade civil participa monitorizando o progresso na implementação do PARPA e propondo melhorias visando a sua melhor eficácia. Além disso, o país dispõe de um mecanismo de concertação social, em que o governo, os sindicatos e o sector privado se reúnem para tomar decisões importantes de políticas, com particular ênfase para a negociação do salário mínimo.

O terceiro é o contexto de políticas públicas. Vários estudos já vinham apontando o dedo ao relativo fracasso das políticas de combate à pobreza (Cunguara & Hanlon 2010; Hanlon & Smart 2008)(), o que foi confirmado no último Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF 2008/9) e no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, que coloca Moçambique entre os quatro países com menor desenvolvimento humano no mundo. Ambos os relatórios foram recebidos com uma certa relutância

pelo governo, mas sem a apresentação de dados alternativos credíveis que sugerissem a sua inconsistência. Paradoxalmente, o relatório sobre a avaliação da pobreza, baseado nos dados do IOF e produzido pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento, coloca a ausência de um fluxo de informação com dados actualizados sobre a pobreza como um dos principais obstáculos para uma adequada planificação (DNEAP 2010, p.87). O próprio ministério, através da Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), tem apoiado estudos multidisciplinares sobre a pobreza que são divulgados na sua página da internet, alguns dos quais mostram a ineficácia relativa das políticas de combate à pobreza (Paulo *et al.* 2007; Paulo *et al.* 2011; Tvedten *et al.* 2006; Rosário *et al.* 2008; Tvedten *et al.* 2009). No que concerne à manifestação de Cateme, além do caderno reivindicativo enviado ao governo e à empresa Vale pelas populações afectadas (CIP, 2012), no dia 05 de Outubro de 2011, na cidade de Tete, organizações da sociedade civil realizaram um seminário sobre a indústria extractiva, em que apontavam alguns dos pontos críticos que posteriormente constituíram o móbil da manifestação (Mosca & Selemane 2011; Selemane 2010). Ademais, a área da indústria extractiva tem sido alvo de muitos estudos, que incluem a análise do processo específico da indústria de carvão na província de Tete, além de uma maior actuação de organizações da sociedade civil nesta área, organizadas na Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais e Indústria Extractiva.

Estes exemplos e os seus contornos mostram alguns dos desafios que se colocam à implementação do PARP, que podem ser agrupados em duas vertentes distintas mas complementares e até certo ponto sobrepostas: a vertente da gestão das políticas públicas e os desafios inerentes e a vertente do aprofundamento do conhecimento das políticas públicas como parte do reforço e melhoria da sua eficácia.

Estes desafios derivam do contexto que, de forma ilustrativa, foi descrito nos exemplos acima indicados, que resumidamente pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: primeiro, com o pluralismo político há um crescimento do activismo da sociedade voltado às áreas específicas de políticas públicas, que nem sempre se confunde com os processos eleitorais; ou seja, o apoio medido pela escolha eleitoral (o voto) não pode ser confundido com uma aprovação tácita às políticas públicas implementadas pelo governo.¹ Assiste-se no País a um crescimento considerável da intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, inclusive, em alguns casos, com algum nível de

¹ Até porque os próprios processos de escolha eleitoral estão sujeitos a distorções, dentre as quais a vontade de participação, as barreiras à participação, a cultura cívica, as fraudes, as abstenções e outros elementos que limitam a fiabilidade do apoio eleitoral como parâmetro de aprovação do Governo.

especialização em políticas sectoriais e subsectoriais. Redes de organizações como o Movimento de Educação para Todos (MEPT), a MONASO (na área de HIV/SIDA), o Grupo Moçambicano da Dívida (na área de Finanças Públicas), associações empresariais como o CTA e de áreas específicas como do açúcar (Associação dos Produtores de Açúcar de Moçambique – APAMO) e mesmo empresas de sectores como do carvão desempenham cada vez mais um papel activo nas áreas de políticas e tornaram-se interlocutores que não podem ser ignorados pelo Governo. Segundo, há interesses cada vez mais fragmentados que não podem ser agrupados em categorias amplas e redutoras, que têm constituído parâmetros de organização da participação da sociedade nas políticas de combate à pobreza. Por exemplo, é uma falácia dizer que a sociedade civil está devidamente representada nos observatórios de desenvolvimento ou na Comissão Nacional de Eleições apenas porque há organizações que participam nestes mecanismos e órgãos. Certamente também não se pode assumir que, na concertação social, estão representados todos os empresários e trabalhadores, porque há interesses heterogéneos que nem sempre estão devidamente representados e em certas situações podem romper acordos supostamente feitos e agir fora dos mecanismos acordados, como ocorreu com os transportadores quando eclodiram as manifestações de Fevereiro de 2008². Terceiro, a produção e o uso do conhecimento sobre as políticas públicas estão sujeitos a condicionalismos que é importante levar em conta na busca de formas mais eficazes de tomada de decisão mais informadas. Por outro lado, o conhecimento em si não é produzido e consumido de forma neutra. É importante ter em conta que os políticos eleitos têm um mandato que lhes confere um poder decisório sobre as políticas públicas e, nesse contexto, podem escolher considerar ou ignorar as informações que lhes chega, desde que assumam os riscos políticos disto, principalmente num contexto democrático. Quarto, decorre dos pontos acima indicados que, no contexto actual de gestão de políticas públicas no país, há uma maior exigência de compreensão da complexidade existente neste âmbito para que se busque a sua eficácia de forma mais consistente.

É neste contexto que no Terceiro Relatório de Avaliação da Pobreza, baseado no IOF 2008/9, a par da recomendação para que se reduza o hiato temporal entre os estudos de impacto como o IOF, se enaltece a importância da realização de estu-

² Nestas manifestações os transportadores semi-colectivos (vulgo chapas cem) também pressionaram o governo no sentido de subsidiar as suas operações e praticamente aderiram à manifestação, aumentando o poder de pressão sobre o governo. No fim acabaram beneficiando de um subsídio de combustível.

dos complementares para uma maior compreensão da dinâmica multidimensional da pobreza (DNEAP 2010, p.:xvi; 7–8; 87). Contudo, as experiências referidas no início deste capítulo sugerem que o aprendizado sobre as políticas públicas proveniente destes estudos não tem sido devidamente aproveitado para informar o processo decisório dos poderes públicos.³ Esta lacuna, que certamente não é específica do País, requer uma reflexão não só dos desafios que as políticas em si enfrentam, mas também de como a experiência e o conhecimento sobre estas pode ser um activo importante na busca da sua eficácia. Este, em termos gerais, pode ser considerado um dos desafios do PARP 2011-2014. É neste contexto que o objectivo deste estudo se enquadra.

O objectivo fundamental é discutir os desafios de produção, aquisição e uso de conhecimento das dinâmicas inerentes às políticas de combate à pobreza. A base de análise será a abordagem das redes sociais, que tanto pode ser vista como uma forma de organização assim como um método de análise (Knox *et al.* 2006, p.135–6), como será explicado adiante.

Analisar o processo de aprendizado em políticas públicas é importante, porque a dinâmica destas, de certa forma, consiste num processo de tentativa e erro, em que os fazedores de políticas tentam continuamente encontrar soluções para os problemas que afligem os cidadãos e vão ajustando-as em função dos resultados que essas mesmas soluções vão produzindo (Bardach 2008, p.350). Ademais, como a literatura sugere, o aprendizado é um processo social que consiste na interacção entre indivíduos inseridos em grupos, redes, comunidades e organizações. A literatura sugere ainda que, devido a essas características, o processo de aprendizado é frágil e difícil e algumas situações e contextos favorecem mais o aprendizado do que outras. Porém, como a literatura sobre o aprendizado organizacional argumenta, entidades sociais como grupos, organizações e estados que cultivam o aprendizado têm mais probabilidades de sucesso do que aquelas que não o fazem (Freeman 2008, p.380–1).

O argumento do estudo é que o aprofundamento da compreensão das relações existentes entre os actores envolvidos nas políticas de combate à pobreza é um elemento importante (certamente não é o único) para a compreensão da natureza das políticas, das condições inerentes à sua implementação e, conseqüentemente, da sua eficácia. Para tal, é importante analisar as relações entre os intervenientes nas políticas públicas numa perspectiva mais fluida, indo para além das definições categorizadas

³ No entanto, há que referir que políticas como o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana foram inspirados na constatação de estudos sobre o aumento da pobreza urbana.

de alguns desses intervenientes de modo a compreender-se melhor a sua diversidade, a heterogeneidade dos seus interesses e incentivos, que influenciam a forma como se relacionam entre si e as políticas públicas.

Estas relações, pela sua multidimensionalidade e interdependência, podem ser melhor entendidas a partir da análise das redes, mais concretamente das redes de políticas que se formam e interagem no processo. A análise baseada na abordagem de redes tem a vantagem de analisar os desafios que se colocam aos poderes públicos na implementação das políticas de combate à pobreza num contexto de maior fragmentação, multiplicidade e activismo dos intervenientes nas políticas públicas, que colocam desafios ao Estado na articulação dos diversos interesses que daí surgem e à própria sociedade.

O trabalho é composto pelas seguintes secções: após esta introdução, a segunda secção apresenta os principais elementos da teoria e abordagem de redes em geral e das redes de políticas em particular; a terceira secção apresenta os desafios que se colocam ao conhecimento e gestão das redes no contexto das políticas anti-pobreza; a quarta secção conclui o trabalho com uma breve síntese dos principais pontos discutidos e a proposição de uma agenda de pesquisa para a área.

A ABORDAGEM DE REDES

A abordagem de redes nas políticas públicas e na gestão pública é fortemente influenciada pela teoria inter-organizacional, que frisa a ideia de que os actores são interdependentes porque precisam dos recursos uns dos outros para alcançarem os seus objectivos (Adam & Kriesi 2007). Segundo Rhodes (2008), uma abordagem de redes de políticas é um conjunto de conceitos que focaliza as ligações do governo com outros actores estatais e societais no processo de políticas. Neste contexto, ainda segundo o autor, as redes de políticas são um conjunto de ligações institucionais formais e informais entre o governo e outros actores baseadas em crenças e interesses compartilhados e negociados na formulação e implementação de políticas. Elas podem incluir redes de issues/questões (comunicação entre vários actores como o governo, legisladores, sector privado, académicos, jornalistas e outros sobre assuntos de políticas, mas sem um vínculo formal entre eles nem consenso), os chamados “triângulos de ferro” (coalizões típicas do contexto americano, que são compostas por parlamentares, grupos de interesse e burocratas), subsistemas de políticas públicas (participantes que se vêm

como uma comunidade semi-autónoma com “expertise” num domínio de políticas públicas e que reivindicam e exercem influência por um longo período de tempo), ou sub-governos [grupo de indivíduos que tomam grande parte das decisões de políticas públicas, comunidades de políticas (grupo coeso e fechado com preferências claras de políticas, uma ideologia e valores comuns, interacção de alta qualidade entre os membros sobre aspectos da política entre os membros do grupo, e com controlo de recursos relevantes à política em causa) e comunidades epistémicas (conjunto de especialistas de políticas que reivindicam autoridade e conhecimento no seu domínio de especialização)] (Rhodes 2008, pp.425–428; 434; Sabater & Weible 2007, p.192). Os arranjos neocorporativos de articulação entre os interesses do governo, do sector privado/empresarial e os sindicatos, entre nós denominados de concertação social, também se enquadram na definição de redes de políticas.

Ainda no âmbito da literatura sobre as redes, existe a abordagem de coalizões de advocacia de Sabatier e Jenkins-Smith (Beverwijk et al. 2008; Sabater & Weible 2007). Esta abordagem defende que as políticas são definidas por redes informais integrando participantes cujas crenças e comportamentos influenciam as mudanças nas políticas públicas. Devido à complexidade de políticas, para qualquer actor ser influente precisa de ter um conhecimento profundo da área. Esta especialização ocorre dentro de subsistemas de políticas, cujos participantes têm fortes crenças e tendem a traduzir essas crenças em políticas. As crenças podem ser modificadas pela informação técnica e científica, de tal forma que os pesquisadores (cientistas universitários, analistas de políticas, consultores, etc.) estão entre os maiores intervenientes no processo de políticas públicas. No processo de formação de coalizões, os participantes tenderão a procurar aliados com crenças similares sobre as políticas, dentre legisladores, funcionários públicos, pesquisadores, grupos de interesse e intelectuais de múltiplos níveis do governo. Os subsistemas de políticas são caracterizados por uma dimensão funcional ou substantiva, que é a área de políticas em si (por exemplo, agricultura) e por uma dimensão geográfica, que é o território onde a política é implementada (nível local, central, província, distrito, etc.).⁴ Identificar os subsistemas nem sempre é simples, porque os mesmos podem estar sobrepostos. As coalizões de advocacia agregam comportamentos de diversos indivíduos e organizações envolvidos num subsistema de políticas por uma década ou mais. Nos países subdesenvolvidos, muitos subsistemas são nascentes devido à instabilidade do sistema político e falta de pessoal formado

⁴ Os exemplos foram ajustados à realidade moçambicana.

no subsistema, o que também tem implicações na existência e formato das coalizões (Sabater & Weible 2007, pp.192–193).

Mendizabal (2006) , analisando as funções que as redes podem desempenhar na ligação de pesquisa e políticas no âmbito da erradicação da pobreza, destaca duas supra-funções ou papéis: de agência e de apoio. Quando desempenham funções de agência, as redes actuam no sentido de promover a agenda de políticas públicas dos seus membros e devem ter uma capacidade adequada para tal. Por sua vez, as redes como formas de apoio, apenas apoiam os seus membros na prossecução dos seus interesses de políticas e não têm a capacidade de influenciar políticas, porque esta função é desempenhada pelos seus membros. Para este autor, as redes têm maior probabilidade de influenciar políticas de desenvolvimento do que os indivíduos, mas precisam ter em conta os recursos, capacidades e habilidades que podem oferecer, assim como o contexto onde são criadas e actuam e os interesses dos seus membros.

A existência de redes no processo de políticas públicas coloca desafios de governação tanto ao Estado – que deve ter a capacidade de articular múltiplos actores com interesses diversos – como às próprias redes, muitas vezes compostas por actores com níveis de capacidades diferentes e consequentemente possibilidades desiguais de influenciar as decisões dentro das redes e nas políticas públicas em geral. Disso decorre que nem sempre as redes e as formas de participação nas políticas públicas para essas mesmas redes garantem a democraticidade das relações entre os diversos actores (Bogason & Musso 2006; Klijn 2007).

Embora possa parecer muitas vezes na literatura como parte da teoria das redes sociais (com mais tempo de existência), a abordagem de redes de políticas é mais vista como um instrumento de análise do que como uma teoria, cujo valor analítico repousa na ideia de conceptualizar o processo de políticas como envolvendo uma multiplicidade de actores estatais e não estatais, que são mutuamente interdependentes, e as relações entre os mesmos, indo para além da descrição formal do processo de políticas. Os métodos de análise de redes podem ser vistos como meios para mapear papéis de forma compreensiva e desta forma permitem uma melhor delimitação das qualidades das estruturas sociais, revelando a sua complexidade e mobilidade (Knox *et al.* 2006). Esta abordagem também advém da constatação de que as categorias sociais de larga escala, como classe social ou sociedade, começaram a ser vistas como problemáticas devido à evidente descontinuidade com a forma como as pessoas entendem as circunstâncias concretas das suas vidas, o que levanta questões sobre a relevância e adequação do seu uso em certos contextos (Knox *et al.* 2006). Tomando como exemplo a realidade Mo-

çambicana, é falacioso dizer que os desmobilizados estão satisfeitos com o estatuto dos combatentes ou que os jovens falam a mesma linguagem e se entendem; por isso, jovens fazendo campanha para jovens terão mais sucesso. É importante saber de que desmobilizados de guerra e de que jovens se está a falar.

A abordagem de redes, pela forma como analisa as motivações, o contexto e a dinâmica da relação entre os vários actores, afigura-se adequada para a compreensão do aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP.

DESAFIOS DO PARP NUMA SOCIEDADE EM REDE

A análise da abordagem de redes de políticas, apresentada na secção anterior, sugere alguns desafios no contexto do PARP como política pública, tendo em conta as duas dimensões constitutivas, nomeadamente a estrutura e as relações/interacções. Embora eventualmente sejam abordados elementos estruturais, os desafios que serão destacados serão no campo da interacção entre os actores, tendo em conta os seguintes desafios: o primeiro desafio é de ordem metodológica, que tem a ver com a necessidade de aprofundar o conhecimento das relações cada vez mais complexas e interdependentes entre os intervenientes nas políticas públicas, tendo em conta a economia política nacional; o segundo tem a ver com os desafios de governação por parte da sociedade civil e dos poderes públicos, num contexto de crescimento de redes de actores que participam cada vez mais nas políticas públicas; o terceiro desafio está relacionado com a formação de coalizões e redes de políticas capazes de produzir conhecimento que contribui para um melhor aprendizado de políticas públicas.

Estes desafios serão analisados recorrendo a exemplos de processos específicos e a dados agregados sobre a governação, democracia e capacidade de gestão económica e política das elites nacionais produzidos por organizações internacionais, especificamente os Índices de Governação do Instituto do Banco Mundial e o de Transformação de Bertelsmann (BTI).⁵ Os índices do Banco Mundial têm infor-

⁵ Estes índices são produzidos com o pressuposto de que os países empreendem reformas visando a transformação para uma economia de mercado e democracia. Embora se recorra a várias fontes para fundamentar os vários índices e garantir-lhes maior consistência, este pressuposto é claramente ideológico, daí não ser pacífico. Mas partindo do pressuposto de que o país se define explicitamente como uma democracia e uma economia de mercado, o uso destes índices tem a sua plausibilidade, embora seja importante que o leitor esteja ciente de que não se quer aqui endossar nenhuma visão ideológica sobre o assunto.

mação até 2010, enquanto o BTI tem dados de até 2012 (na verdade com informação que vai até 2011).

O DESAFIO METODOLÓGICO: A RELEVÂNCIA DA ABORDAGEM DE REDES NA COMPREENSÃO DAS DINÂMICAS DE POBREZA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Numa análise dos papéis que as elites desempenham no processo de desenvolvimento, fica claro que as elites políticas, do Estado, de parte da sociedade civil e as elites económicas em muitos casos se sobrepõem, criando uma grande ambiguidade sobre a delimitação entre estas arenas. A existência de um partido dominante, cujo poder se consolidou nos últimos oito anos com o constante enfraquecimento da oposição política, reforça a interdependência entre as redes de actores nas arenas acima indicadas. Estas relações intrincadas influenciam consideravelmente as políticas públicas de combate à pobreza (Macuane 2010). A literatura alerta que algumas relações sociais podem criar as chamadas “armadilhas da pobreza”, quando contribuem para perpetuar dinâmicas que impedem a superação da pobreza (Woolcock 2007). Por exemplo, a partidarização do Estado e da administração pública pode promover a incompetência e com esta reduzir-se a capacidade dos poderes públicos para desenharem e implementarem políticas públicas efectivas no combate à pobreza. Uma descrição das implicações dessas relações no âmbito político, social, económico e dentro das estruturas estatais pode ajudar a visualizar os desafios que se colocam ao PARP neste quadro da economia política nacional e a relevância da contribuição da abordagem de redes.

No âmbito político, as relações estreitas que os parlamentares da bancada do Governo têm com o executivo, aliado aos seus interesses no sector privado, certamente podem enviesar o processo de formulação de políticas, assim como a sua implementação e a actividade fiscalizadora. A isto alia-se a **muito propalada partidarização** da função pública e as redes clientelistas partidárias, com destaque para a distribuição dos chamados 7 milhões (Forquilha & Orre 2011). Isto tem claras implicações na inclusividade e eficácia das políticas públicas de combate à pobreza, porque são definidas num contexto em que tanto os formuladores como os decisores e os implementadores, apesar de serem institucionalmente diversos, constituem na verdade uma rede de relações com relações hierárquicas entre si, cujo epicentro é a elite política do partido governamental. As recorrentes reclamações de exclusão social e de concentração de oportunidades de negócios numa pequena elite (MARP 2009) são consequências destas redes que contribuem para o enfraquecimento dos

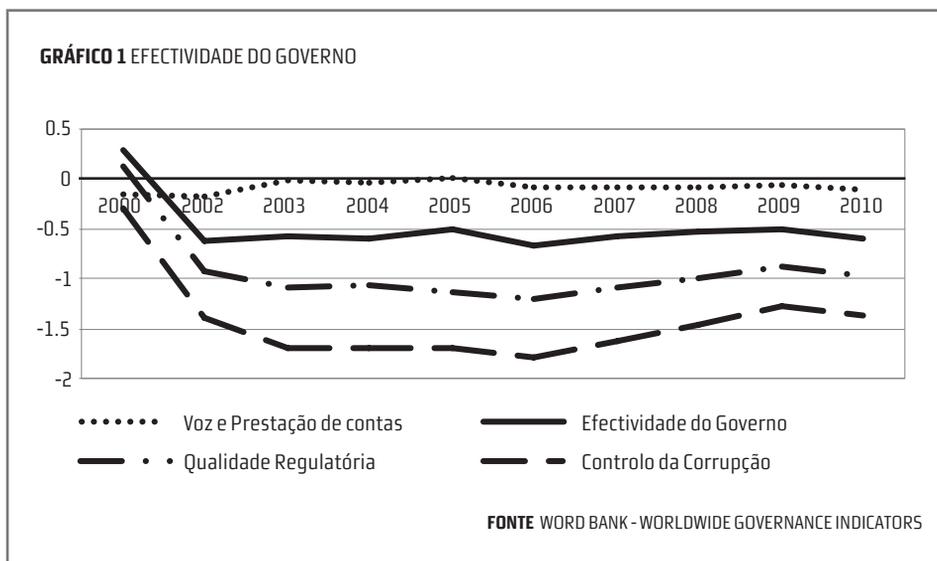
mecanismos de pesos e contrapesos tanto sociais como da sociedade em relação ao Estado. Entender estas redes e a complexa relação que se estabelece entre elas não é um mero exercício académico, mas sim uma forma de aprofundar o conhecimento de como as relações existentes nas diferentes redes podem influenciar a agenda e a formulação de políticas, assim como os processos de sua implementação e monitoria.

A fluidez de relações entre os órgãos do estado, fortemente influenciadas pela primazia das lealdades político-partidárias em detrimento de uma cultura de Estado, as relações estreitas entre as elites políticas e burocráticas do Estado e o mercado são factores que podem reduzir drasticamente a inclusividade e a eficácia das políticas públicas. Uma das consequências disso é a rigidez das políticas públicas e a lentidão no seu ajustamento, mesmo desafiando evidências e necessidades de mudança, como pode ser exemplificado pela relutância na revisão dos contratos dos mega-projectos, apesar da sua já documentada pouca contribuição ao desenvolvimento (exemplo, Castel-Branco e Ossemame, 2010). Outro exemplo é a demora da aprovação do pacote anti-corrupção pela Assembleia da República⁶, num contexto em que os membros da bancada maioritária tem potencialmente muito a perder, dadas as teias de relações acima indicadas. Estes exemplos mostram como a configuração das redes das elites políticas podem impor limites à prossecução de certas agendas de políticas públicas, mesmo em detrimento de interesses colectivos mais amplos.

No campo económico, além da já referida exclusão, há um campo específico de políticas públicas em que estas redes de relações sobrepostas podem ter efeitos deletérios, que é o das políticas regulatórias, que pela sua natureza atribuem vantagens especiais a certos grupos que actuam nas áreas que são objecto de regulação. Estas áreas são particularmente propensas a lobbying, captura do Estado, conflitos de interesse e constituem uma das arenas de actuação de um certo tipo de rede: os triângulos de ferro (as coalizões entre legisladores, burocratas/agência regulatória e grupos de interesse). Um exemplo recente de actividade regulatória como fruto destas alianças é a revisão pontual do regulamento da lei do trabalho para flexibilização do regime de contratação de trabalhadores estrangeiros para os mega-projectos para acomodar as necessidades da indústria do carvão. Contudo, os triângulos de ferro que se desenvolvem em certas áreas não têm necessariamente um efeito negativo. Por exemplo, Buur *et al.* (2012), analisando o sector do açúcar, mostra como a aliança entre políticos,

⁶ Recentemente (Maio de 2012) foi aprovado o Código de Ética dos Servidores Públicos, mas com ressalvas quanto à sua entrada em vigor e à publicidade da declaração dos bens dos titulares de órgãos públicos.

burocratas, agências reguladoras e investidores foi importante para a revitalização do sector do açúcar no país como parte da estratégia de combate à pobreza. Portanto, o grande desafio está em conhecer em que condições o poder regulatório pode ser usado para criar condições para a implementação de políticas mais consonantes com os interesses mais amplos da sociedade.



O Gráfico 1 mostra a evolução de quatro indicadores de governação⁷ num período de 10 anos que são: estado de direito, a qualidade regulatória (a legislação de áreas de políticas públicas), o controlo de corrupção e a efectividade do governo (a sua capacidade para dar resposta às demandas da sociedade). A efectividade do governo manteve-se particularmente estável nos últimos oito anos aqui considerados. De forma geral, praticamente todos os outros indicadores apenas denotam uma ligeira melhoria, mas ainda abaixo dos níveis de 2000. As curvas que representam as tendências dos quatro indicadores mostram uma forte associação. Entender que tipo de relação existe entre a qualidade da regulação e o combate à corrupção pode ser um campo interessante de estudo, principalmente ao nível de certos sectores de políticas, para se entender como os diversos actores se relacionam. Contudo, um “insight” que se pode ter destes dados, e tendo em conta a literatura, tendo em conta a economia política do

⁷ O índice varia de -2,5 a +2,5 e os valores maiores indicam melhor desempenho.

País, é que o Estado de direito é fraco e o controlo da corrupção é consequentemente menor, o que abre espaço para que conflitos de interesse, tráfico de influências distorçam o quadro regulatório ou impeçam o “enforcement” deste e, no agregado, isso afecta a efectividade do governo. Pior ainda, num contexto com este tipo de relações haverá maior resistência a mudanças legislativas que limitem o espaço para a sua reprodução, o que pode explicar a demora em reformas legislativas em várias áreas, como o acesso à informação e no quadro legal anti-corrupção. Entender as relações entre estas variáveis é um passo importante para a definição de políticas públicas mais efectivas.

No Campo social, Paulo *et al.* (2011), analisando o caso das cidades de Maputo e Matola, mostram que as categorias de agregado familiar não se esgotam apenas na família baseada em laços de consanguinidade, mas tornaram-se sim unidades flexíveis que se fundem e se dividem de acordo com as mudanças socioeconómicas de pobreza e de bem-estar, algumas vezes juntando no seu seio não parentes cujo sustento depende do provedor da família. Segundo os autores, as relações entre cidade e campo também são fluidas, de tal modo que populações urbanas buscam muitas vezes, no meio rural, através da produção agrícola, formas de garantia da segurança alimentar. Este elemento chama particular atenção para a necessidade de refinamento da definição/identificação dos beneficiários ou do alvo de políticas públicas de forma a evitar as armadilhas de adopção de formas de classificação reducionistas. Por exemplo, seria pertinente aprofundar que implicações essas relações fluidas entre o campo e a cidade, assim como a definição do agregado familiar, estão reflectidas ou podem enviesar os resultados dos instrumentos de medição da pobreza, como o Questionário dos Indicadores Básicos de Bem-estar (QIBB) e o IOF e que resultados daí se tira para informar o processo de definição de políticas. Em outros quadrantes, estudos mostram que as redes de relações sociais podem determinar a forma como os indivíduos e comunidades acedem aos serviços públicos, e entender essas relações e incorporar este conhecimento na definição de políticas públicas pode melhorar a eficiência e eficácia na prestação de certos serviços públicos (Guerrero & Osman 2009).

No que concerne às estruturas do Estado, mesmo dentro de certas áreas de gestão pública, estudos mostram que dinâmicas próprias que se desenvolvem entre os actores, e fortemente influenciadas pelo sistema mais amplo, podem limitar a eficácia de certas políticas como mecanismos de combate à pobreza. Por exemplo, um estudo encomendado sobre a área de aquisições públicas/procurement (DFID 2011) mostra que, apesar do quadro institucional existente, que deveria propiciar maior transparên-

cia no uso dos recursos públicos e maior estímulo ao sector privado nacional e local, as dinâmicas que se desenvolvem neste subsistema, fortemente influenciadas pela economia política acima descrita, contribuem para a ineficiência na alocação dos recursos públicos, com impacto negativo na prestação de serviços públicos e na consequente efectividade do governo.

Estes exemplos mostram que a economia política mais ampla do país influencia aspectos de políticas públicas que só podem ser melhor entendidos quando se analisa as relações que se estabelecem entre os seus intervenientes, principalmente ao nível do subsistema de políticas públicas. Este é certamente um desafio metodológico que se coloca na melhoria da compreensão das dinâmicas sociais da pobreza para o desenho e implementação de políticas mais efectivas e mostra a relevância da abordagem de redes.

GOVERNANDO AS REDES: DESAFIOS PARA GESTORES PÚBLICOS, POLÍTICOS E SOCIEDADE CIVIL

A multiplicidade de actores e relações cada vez mais interdependentes que reivindicam formas directas e indirectas de participação, tanto no desenho como nos benefícios das políticas de combate à pobreza, colocam desafios de governação à sociedade civil e às elites políticas e estatais no contexto de implementação do PARP. Esta secção aborda alguns desses desafios.

DESAFIOS PARA A SOCIEDADE CIVIL EM REDE

As organizações da sociedade civil, apesar de estarem a participar nos processos formais de consulta e estarem nominalmente a trabalhar de forma crescente em rede, enfrentam ainda grandes desafios na sua consolidação como actores preponderantes nas políticas públicas. O primeiro desafio é o próprio trabalho em rede cuja gestão é tida como ainda fraca (Francisco *et al.* 2008; MASC 2008). O segundo está relacionado com a capacidade para participar e contribuir efectivamente para as redes de que faz parte. Ultimamente muitas organizações fazem, simultaneamente, parte de redes de diversas áreas de políticas. Isso certamente poderá contribuir para o seu crescimento e capacitação, através das trocas entre as organizações participantes, mas nem sempre está garantido que todas as organizações estão em condições de se envolver em trocas com um nível aceitável de reciprocidade, o que pode tornar essas redes meros instrumentos de poucas organizações e com agendas de políticas públicas limitadas, pouco inclusivas e com pouca contribuição para as políticas de combate à pobreza.

Entre as diversas organizações que fazem parte desses fóruns, há claramente diferenças de capacidade que determinam o seu nível de influência e, consequentemente, a sua participação. Embora isto se deva esperar de qualquer organização, seria importante analisar que valor agregado traz ao PARP a pluralidade de organizações que fazem parte dos observatórios de desenvolvimento, não só como força da sociedade civil em si no processo, mas também no que concerne ao seu poder de barganha com os actores estatais e contribuição no debate de políticas públicas e na representação de interesses sociais. Uma coisa que a sociedade civil deve aprofundar é por que razão está a pobreza, de forma crescente, a levar diversos actores e grupos a contestarem as políticas públicas e o governo de forma mais espontânea, sem lideranças e organizações formais, apesar da existência de fóruns de participação a todos os níveis. Esta reflexão, que é sobre a relevância das actuais formas de representação e articulação de interesses pelas organizações da sociedade civil, está no cerne da discussão sobre a governação e democraticidade das redes apresentada na segunda secção.

Já se demonstrou que a articulação dos interesses da sociedade pela via dos observatórios da pobreza é particularmente problemática tanto do ponto de vista de concepção como de funcionamento (Francisco & Matter 2007; Muendane 2008). Mais do que isso, o seu escopo é por demais amplo, o que impede a discussão de aspectos importantes de políticas, devido aos problemas de capacidade e também de inclusividade da sua agenda, que ainda é determinada pelo governo. Por exemplo, aos observatórios de desenvolvimento foi atribuída a responsabilidade de monitorar a estratégia anti-corrupção depois da extinção do Fórum Nacional e dos fóruns provinciais anti-corrupção, mas devido a problemas de capacidade e à falta de uma pressão e interesse efectivos para a discussão do assunto, as funções de monitoria e a discussão das políticas anti-corrupção foram deixadas de lado (ACS 2009).

A amplitude e a complexidade da agenda de combate à pobreza requerem a adopção de formas de articulação de interesses que estimulem o debate das questões de políticas de forma mais especializada. Alguns sectores, como a educação, têm mecanismos de diálogo sobre as políticas sectoriais com a sociedade civil, mas pouco se sabe sobre a sua eficácia, tendo em conta a crise que o sector actualmente atravessa. A estruturação da participação em subsistemas certamente requer um grande esforço do governo na especialização dos seus quadros, mas também dos outros actores não estatais, que devem ter capacidade para interagir e influenciar políticas de forma mais efectiva e devem também adoptar formas de representação

de interesses sociais mais representativas e que possam legitimar genuinamente a sua participação.

DESAFIOS PARA OS GESTORES PÚBLICOS E POLÍTICOS

Embora a Estratégia Global de Reforma do Sector Público (CIRESP 2001) reconheça a fraqueza do sector público na área de políticas públicas e tenha dedicado uma componente para esta área, volvidos 10 anos da sua implementação ainda não se institucionalizou uma carreira profissional de políticas públicas e um sistema compreensivo dentro do Estado, com a excepção da criação de um sistema integrado de monitoria, sob gestão do Ministério de Planificação e Desenvolvimento e os sistemas de planificação já existentes. Aliás, os processos de planificação (operacional e estratégica) substituem normalmente os ciclos de políticas públicas, muitas vezes levando à perda da visão estratégica do processo.

A ausência de processos claros e consolidados e de um debate profissional e sistemático sobre as políticas públicas tem contribuído para algum imprevisto, duplicação e mesmo derrogação dos processos normais de planificação, como ocorre nas presidências abertas e inclusivas, levando à sobrecarga dos poucos recursos existentes e à sua conseqüente incapacidade de responder às demandas sociais (Leininger 2011).

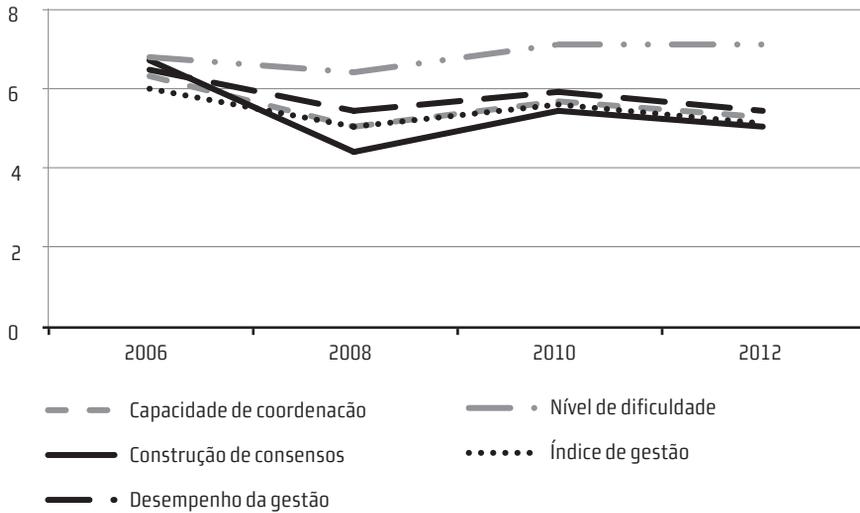
Com a multiplicidade de actores que reivindicam uma maior participação nos processos de tomada de decisão, coloca-se um desafio ao sector público na busca de métodos de trabalho mais participativos e, sobretudo, na sua capacitação para articular interesses de forma mais hábil. Processos autoritários de formulação de políticas revelam-se cada vez menos eficazes.

A Gráfico 2 apresenta dados sobre a consistência e determinação das elites nacionais (principalmente político-decisoras) na implantação de uma economia de mercado e democracia⁸. Os dados mostram que as elites têm tido uma relativa dificuldade na gestão dos assuntos públicos do país, à medida que o seu nível de dificuldade⁹ aumenta. Apesar de uma ligeira melhoria no período de 2008 e 2010, no agregado, nos últimos seis anos, a capacidade de coordenar actores e interesses e construir consensos deteriorou-se, o que denota os desafios de gestão enfrentados pelo país.

⁸ O índice de Transformação de Bertelsmann – BTI mede a transformação em direcção à economia de mercado e democracia e varia de 0 a 10; os maiores números indicam maior mudança.

⁹ Refere-se aos constrangimentos que o governo enfrenta, como a o desempenho económico, as tensões sociais, os choques externos e outros elementos que colocam barreiras à gestão do país.

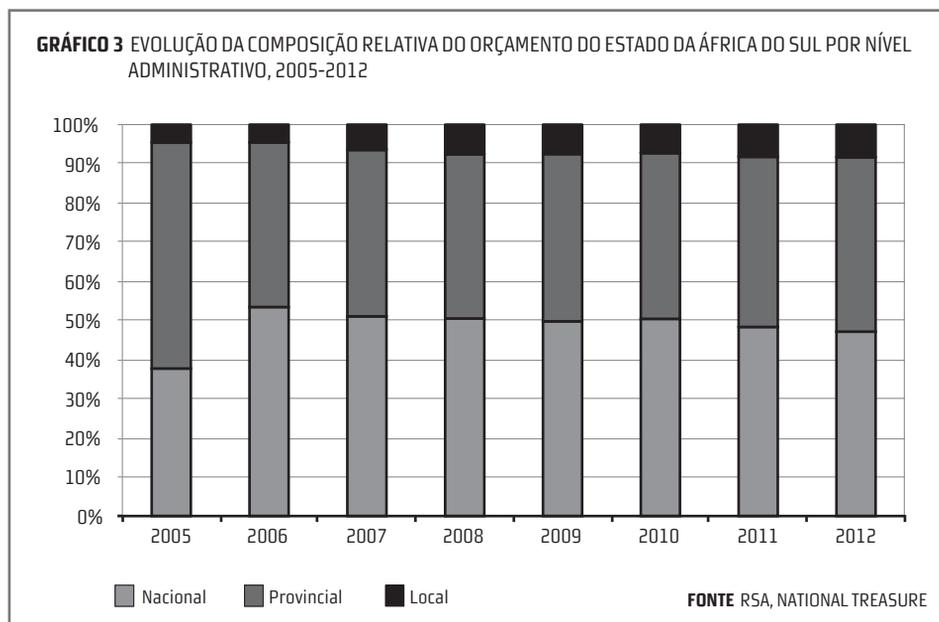
GRÁFICO 2 CAPACIDADE DE GESTÃO DAS ELITES



FORNE BERTELSMANN TRANSFORMATION ATLAS 2010 E 2012

Um exemplo ilustrativo desta dificuldade é a reforma do ensino superior, que na maior universidade do país foi acelerada no sentido de adoção do curriculum de Bolonha, devido ao poder desproporcional e ao mandato político que foi concedido ao então Reitor da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) pelo Presidente da República, sinalizado pela sua nomeação fora das preferências do Conselho Universitário, que havia proposto outros nomes. A imediata reversão da reforma curricular adoptada, assim que o Reitor foi exonerado em 2011, por se ter tornado insustentável devido ao seu fraco apoio, tanto dentro da UEM como por parte das outras universidades, com particular incidência para as privadas, mostra os riscos de gestão de processos desta natureza de forma centralizadora e até certo ponto autocrática, cultura ainda existente no sector público e em outras áreas de políticas. Em contraste com esta experiência, Beverwijk *et al.* (2008), no seu estudo sobre a reforma do ensino superior em Moçambique no período 1993-2003, mostram que, apesar da existência de interesses diferentes entre o Governo (no caso representado pelo Ministério de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia) e os reitores das universidades, que são autónomos, o governo conseguiu formar uma coalizão para a reforma do sector, através de uma hábil combinação de mobilização de recursos para as universidades promoverem os seus programas e a negociação das políticas do sector às quais as universidades inicial-

mente se opunham, sem recurso à coacção. Este exemplo mostra como habilidades de gestão em contexto de redes podem ser instrumentais para o sucesso das políticas públicas. Estas habilidades ainda são deficitárias no sector público e nas elites políticas e estatais. O exemplo mostra também que o aprendizado com as experiências do passado, mesmo dentro de um mesmo subsistema de políticas públicas, ainda é fraco.



A Gráfico 3 mostra alguns indicadores de construção de consenso, relevantes para a compreensão dos desafios num contexto de gestão de redes, conforme a literatura prescreve. No geral, a gestão de conflitos e a reconciliação denotam melhorias nos últimos 4 anos, mas ainda estão a um nível médio. A capacidade de gerar consensos nos objectivos das políticas (no caso no combate à pobreza) nos últimos seis anos deteriorou consideravelmente. O mesmo ocorre com a participação da sociedade civil que, embora esteja em recuperação nos últimos quatro anos, ainda está abaixo dos níveis do passado.

A gestão de políticas num contexto de pluralismo e de multiplicidade de relações interdependentes e redes sociais passa por evitar a categorização dos grupos beneficiários e interessados nas políticas públicas, recorrendo a uma maior compreensão da complexidade de relações em que os mesmos estão inseridos. Esta não é uma tarefa que se deve esperar apenas dos gestores públicos, mas trata-se do fruto da combinação de um esforço analítico na compreensão cada vez maior de subsistemas de políticas e

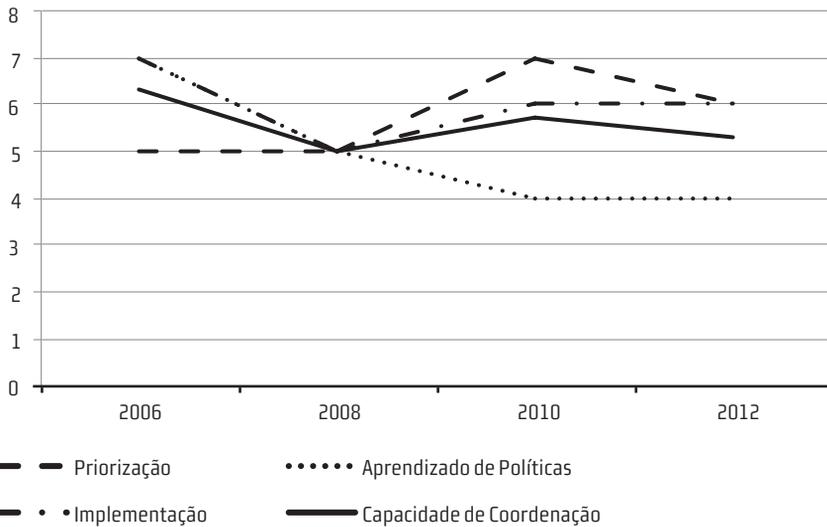
a inclusão desse conhecimento nos processos de definição de políticas públicas e sua implementação. É também um processo que passa pela mudança da cultura política que nos últimos anos tem sido mais centralista, excludente e partidária, inclusive com alguns contornos autoritários. A derrota do partido governamental nas eleições autárquicas intercalares de Quelimane de 08 de Dezembro de 2011, com um voto maioritariamente jovem, depois de ter deslocado para esta cidade grande parte da elite central e a sua organização da juventude (a OJM), supostamente para conquistar o voto da juventude, mostra os custos políticos da falta de uma compreensão mais profunda dos interesses, relações e dinâmicas sociais e da forma como isso influencia a avaliação das políticas públicas e da intervenção dos poderes públicos. O aprofundamento do conhecimento sobre as dinâmicas das políticas públicas, o surgimento de redes epistémicas, comunidades de políticas, coalizões de advocacia, solidamente fundamentadas no conhecimento, que podem desempenhar tanto a função de apoio como a de agência em relação aos interesses sociais existentes, constituem parte da solução a este desafio, conforme se sugere na secção seguinte.

O APRENDIZADO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Estratégia de Ciência e Tecnologia de Moçambique (Conselho de Ministros 2006) refere-se à existência de um Fundo de Investigação sobre a Pobreza (FIP), que tem como objectivo promover pesquisas que contribuam para a melhoria do conhecimento e da compreensão da pobreza no país, como um subsídio para uma estratégia nacional eficaz e eficiente para a redução da pobreza. No entanto, na parte relativa à projecção da formação de recursos humanos para a ciência e tecnologia para o período de 2005 a 2010, não há nenhuma referência à área de políticas públicas, o que mostra a falta de priorização e um conhecimento mais especializado sobre a matéria (MCT 2006).

Contudo, há que referir o surgimento de iniciativas no sentido de colmatar esta lacuna. A existência de uma quantidade crescente de estudos principalmente, no próprio Ministério de Planificação e Desenvolvimento, e mais recentemente no próprio IESE, é um passo importante no aprofundamento da reflexão sobre a pobreza, mas não configura em si a existência de uma rede epistémica comprometida com os assuntos da pobreza. O desconforto que se criou no Governo com a publicação dos resultados preliminares do IOF 2008/9 e o Relatório do Desenvolvimento Humano é sintomático de que o Governo ainda precisa de se esforçar para incorporar no seu processo decisório os resultados das análises de políticas que implementa.

GRÁFICO 4 CAPACIDADE DE GESTÃO E APRENDIZADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE BERTELSMANN TRANSFORMATION ATLAS 2010 E 2012

O Gráfico 4 mostra que, apesar da estabilidade na coordenação das políticas públicas, o aprendizado sobre as mesmas está em claro declínio. Olhando para o caso concreto das políticas de combate à pobreza, e tendo em conta o conhecimento produzido nesta área e os fóruns de debate e participação existente, esta tendência denota claramente ou a falta de uso do conhecimento produzido nas decisões sobre as políticas públicas ou a relativa irrelevância desses espaços de debate. Isso ocorre ou porque os esforços neste sentido são fragmentados ou porque a função das redes de conhecimento, quando estas existem, pode não estar muito clara e isto afecta as formas de articulação e o nível de adequação das capacidades existentes. Conforme a literatura alerta (Mendizabal 2006), é mais fácil as redes influenciarem políticas do que indivíduos isolados. No entanto, para tal, as redes devem ter a capacidade e as habilidades necessárias para desempenharem uma função de agência, produzindo evidências e usar os canais e métodos (como advocacia e lobbying) adequados para fazer chegar as suas propostas aos círculos decisórios.

Acima de tudo, é importante o desenvolvimento de um espaço de debate e de diálogo sobre políticas públicas, que possa permitir o emergir de comunidades de polí-

ticas públicas que possam contribuir para a compreensão dos processos, e desta forma subsidiar a formulação e a implementação. A literatura aponta que, historicamente, a área de análises de políticas públicas surgiu como área de conhecimento atrelada à resolução de problemas de políticas públicas num contexto democrático. Contudo, o diálogo entre analistas de políticas públicas e políticos nem sempre foi pacífico e o uso do conhecimento desta área pelos políticos dependeu da sua relevância para estes últimos (DeLeon 2008). Portanto, até certo ponto, os analistas de políticas têm de, constantemente, “negociar” a sua relevância para os políticos, ou as circunstâncias do processo democrático devem obrigar estes a considerarem visões alternativas sobre o assunto.

A literatura sugere também que processos de aprendizado de políticas públicas são favorecidos pela existência de fóruns profissionais, organizações que estão abertas ao aprendizado, redes e comunidades de práticas¹⁰, que reforçam a colaboração e reciprocidade (Freeman 2008). Olhando para o caso vertente, o desafio na produção e uso de conhecimento sobre políticas públicas em Moçambique depende da existência de uma cultura política mais democrática e deliberativa, de organizações, sejam elas do Estado ou não, que tenham uma cultura organizacional que incentiva a produção e o uso do conhecimento como instrumento de aprendizagem. Neste contexto, o crónico secretismo do sector público, a partidarização do estado, os discursos políticos que olham a análise crítica das políticas de forma maniqueísta, esforços fragmentados e desarticulados de produção de conhecimento, assim como agendas de investigação que não conseguem ter ou “negociar” a sua relevância política, são barreiras a superar para um melhor aprendizado sobre as políticas públicas no país. Aqui é preciso dizer, que nos últimos tempos, o debate sobre as questões de pobreza entre o governo e as redes epistémicas (entre académicos, activistas, medias e intelectuais) e de questões de políticas públicas tem sido particularmente tenso. O caso do “by-pass” da Mozal, em que a sociedade civil questionou a prudência de se autorizar a fábrica de alumínio a lançar gases tóxicos sem filtros, é um dentre muitos exemplos ilustrativos desta tensão. Mais recentemente, na última sessão do Observatório de Desenvolvimento, realizada em 16 de Março de 2012, o Governo mostrou-se irritado com o relatório apresenta-

¹⁰ Redes e comunidades de práticas assemelham-se à **distinção entre redes de questões e comunidades de políticas**. Enquanto no primeiro caso os indivíduos estão ligados pelas circunstâncias (porque fazem coisas que, de alguma forma, têm ligações entre si) mas sem um vínculo formal, no segundo caso a prática leva à **criação de formas mais consistentes de cooperação e reciprocidade** (Freeman 2008, p.378).

do pela sociedade civil sobre a implementação do PARP, que apresentava evidências sobre a ineficiência na prestação de serviços públicos básicos em certas partes do país, a ineficácia de certas políticas governamentais, como a do combate ao HIV/SIDA, e a fraca fiabilidade da apresentação de informação sobre a implementação dos planos (MPD 2012).

Esta deterioração do diálogo tem também origens no topo do comando político. Além da inusitada justificação das origens da riqueza do presidente Guebuza na criação de patos, que certamente já tem lugar cativo no folclore popular, a definição dos detractores das políticas de combate à pobreza de “apóstolos da desgraça”, à qual reactivamente se contrapôs o epíteto de “lambe botas”, contribuiu para empobrecer o debate sobre a pobreza e reforçou a impermeabilidade do sector público a análises críticas sobre as políticas públicas, com honrosas excepções, mesmo que plausíveis e solidamente fundamentadas. O tratamento hesitante dado aos resultados do IOF 2008/09 pelo governo (Francisco 2010) e a reacção do governo ao último Relatório de Desenvolvimento Humano (Castel-Branco 2011) são exemplos claros disso.

Também tem sido produzido algum conhecimento sobre a pobreza e as políticas públicas, através da investigação, muitas vezes fugaz, de consultorias, principalmente encomendadas pelos doadores internacionais. Alguns desses estudos são de reconhecido mérito técnico-científico, mas, mesmo assim, é importante entender que se trata de um tipo de conhecimento produzido no contexto de uma agenda de actores específicos, que pode não necessariamente responder aos interesses de outros intervenientes nas políticas públicas, incluindo aqueles com poder decisório, daí terem um limitado poder de influenciar a agenda pública. Afinal, não se deve deixar de levar em conta que as políticas públicas ocorrem num contexto de um sistema democrático representativo, que impõe incentivos e constrangimentos à acção do Governo representativo no sentido mais amplo. Mesmo sob o ponto de vista social, esta relevância não é um dado adquirido. Por exemplo, mesmo no sentido da autocritica, alguns dos índices e metodologias internacionais, como os usados neste estudo, cada vez mais padronizados, que são usados para analisar as políticas e processos políticos, certamente são mais úteis para permitir a comparação entre os países, informar os processos de tomada de decisão de actores transnacionais, num contexto cada vez mais dominado por redes internacionais, do que para resolver problemas nacionais concretos. Se assim não fosse, certamente que o país, com a sua reputação de prestação de contas aos doadores e consequente abertura a estes estudos padronizados sobre políticas públicas, estaria num outro patamar de desenvolvimento, o que certamente não é o caso. Garantir a

relevância do conhecimento produzido, resgatando a tradição da origem da análise de políticas de se focalizar em problemas concretos, parece ser o caminho e ao mesmo tempo o desafio.

Em suma, a par das redes epistémicas, devem existir comunidades e redes de políticas em que formas mais colaborativas e de relações baseadas no respeito mútuo favorecem a produção e propagação de conhecimento para informar o processo decisório.

Reconhece-se que, no contexto actual do país, esta tarefa não é fácil, daí o constituir-se um desafio. Não basta ter uma agenda de investigação, estimular a formação de recursos humanos na investigação e financiar estudos. É importante que também se crie no sector público um ambiente propício para a investigação que rompa o crónico secretismo das instituições públicas, limitando assim o acesso à informação que é fundamental para a investigação científica e que se criem espaços para o diálogo entre os actores intervenientes. Neste sentido, se o combate à pobreza é uma agenda nacional, também é pertinente que se criem coalizões de advocacia de políticas cada vez mais amplas, em que investigadores, organizações dos sectores público e privado, parlamentares, sociedade civil e comunidades estabeleçam um diálogo cada vez mais informado sobre as políticas públicas em áreas de seu interesse, criando subsistemas de políticas públicas mais consolidados. Um ponto de entrada pode ser a recente revitalização da Agenda 2025, que nos últimos anos esteve a hibernar, por razões pouco conhecidas.

CONCLUSÕES

As manifestações que se tornam cada vez mais recorrentes, assim como a derrota eleitoral da Frelimo em Quelimane nas eleições intercalares de 8 de Dezembro de 2011, mostram que há uma dissonância entre o discurso político sobre as políticas públicas e seus efeitos na percepção dos cidadãos. Com a impaciência que parece estar a surgir com a demora dos resultados prometidos no combate à pobreza, um maior activismo social em torno de questões de políticas públicas parece estar a surgir, com contornos mais localizados, confinados às demandas e interesses dos actores sociais em questão. A par disto, há uma preocupação crescente em produzir conhecimento sobre as políticas públicas de combate à pobreza, vindo tanto da academia como das unidades do próprio governo, assim como do activismo da sociedade civil e das consultorias (principalmente encomendado por doadores), mas que não tem contribuído

para gerar um aprendizado mais consistente, levando assim à ineficácia dos programas de combate à pobreza.

Este relativo divórcio entre o conhecimento produzido e o aprendizado está fundamentado em crenças, cultura política, capacidades organizacionais e relações entre os vários actores que não permitem o estabelecimento de relações de interdependência virtuosa entre os vários intervenientes, de modo a criar um capital social para a implementação de políticas de combate à pobreza e reforçar a aliança entre o Estado e a sociedade na prossecução deste objectivo comum.

Neste trabalho, definiu-se o desafio do PARP 2011-2014 como essencialmente de produção, apropriação e uso do conhecimento no processo decisório de políticas públicas, não porque não existam outros desafios. Certamente existem, mas um elemento fundamental é o aprendizado que vem da experiência de décadas de implementação de políticas de combate à pobreza, cujos resultados ainda estão aquém do desejado e até do esperado. O aprendizado é claramente um processo social, em que os intervenientes constroem uma relação em que reconhecem e aceitam os seus papéis. Por isso, a forma como esse aprendizado é construído é de capital importância.

Neste contexto, um dos desafios do PARP é promover a construção de relações cada vez mais interdependentes entre os vários actores que participam nas políticas públicas, desde os que têm por profissão produzir conhecimento, seja ele científico ou prático, aos que por prática o consomem, sem se preocupar em categorizar papéis. Neste âmbito, uma agenda de pesquisa que focalize, cada vez mais, áreas específicas de políticas públicas no quadro da estratégia de combate à pobreza poderá ajudar a identificar melhor os vários desafios existentes, mesmo os que se referem à relação entre os diversos intervenientes. Aqui neste trabalho usou-se a abordagem de redes como uma heurística para a descrição da complexidade e multiplicidade destas relações. Contudo, este exercício é apenas um mapeamento e problematização inicial deste objecto de estudo que, pelo seu carácter multidimensional, é vasto. Uma agenda de pesquisa mais sectorializada e multidisciplinar, capitalizando nas redes já existentes e na vontade política de aprofundar a compreensão do impacto das políticas de combate à pobreza, parece ser um caminho mais eficaz.

Dadas as várias questões aqui lançadas, não seria realista esperar-se que todas elas fossem abordadas simultaneamente, mesmo numa agenda de pesquisa multidisciplinar e compreensiva. Contudo, fazendo justiça ao espírito deste livro, o desafio está lançado. Até porque não aprender com o processo e com o passado é uma das “armadilhas da pobreza” que impedem o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

- ACS, 2009. Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-corrupção (2007-2009), Maputo: UTRESP.
- Adam, S. & Kriesi, H., 2007. The Network Approach. In P. A. Sabatier, ed. Theories of the Policy Process. Cambridge: Westview Press.
- Bardach, E., 2008. 16. Policy Dynamics. In The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, England: Oxford University Press, pp.336-367. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-016.html?q=Bardach#oxfordhb-9780199548453-chapter-016 [Acedido June 24, 2012].
- Beverwijk, J., Goedegebuure, L. & Huisman, J., 2008. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993-2003. Policy Sci., 41, pp.357-377.
- Bogason, P. & Musso, J., 2006. Democratic Processes of Network Governance. American Review of Public Administration, 36(1, March), pp.3-18.
- Buur, L., Baloi, O. & Tembe, C., 2012. Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture., Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Castel-Branco, C., 2011. “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. IDEIAS, Boletim No. 40. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.
- CIRESP, 2001. Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011., Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Conselho de Ministros, 2006. Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação de Moçambique (ECTIM). Apreciada e Aprovada pelo Conselho de Ministros na 15ª Sessão ordinária de 27 de Junho de 2006., Maputo: Conelhos de Ministros.
- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O fracasso na redução da pobreza em Moçambique, London: London School of Economics (LSE).
- DeLeon, P., 2008. 2. The Historical Roots of the Field. In The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 39-58. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-002.html?q=Deleon#oxfordhb-9780199548453-chapter-002 [Acedido June 24, 2012].

- DFID, 2011. O Processo de Aquisições (Procurement) em Moçambique: Economia, Instituições, Reforma e Desafios., Maputo: Department for International Development (DFID).
- DNEAP, 2010. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional., Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNE-AP), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt.
- Forquilha, S. & Orre, A., 2011. Transformações Sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. Desafios para Moçambique 2011. Maputo: IESE, pp. 35–53. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Matter, K., 2007. Poverty Observatory in Mozambique – Final report, Maputo: Commissioned Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Disponível em: <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf>.
- Francisco, A. et al., 2008. *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007. A Sociedade Civil Moçambicana por Dentro: Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção*, Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC). Disponível em: http://www.fdc.org.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=24&Itemid=106&lang=en.
- Francisco, A., 2010. Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede. IDEIAS, Boletim No. 31. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.
- Freeman, R., 2008. 17. Learning in Public Policy*. In *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 367–389. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-017.html [Acedido June 24, 2012].
- GdM, 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Guerrero, O.A. & Osman, H., 2009. Social Network Analysis for the Study of Poverty and Marginalization. SSRN eLibrary. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1952675 [Acedido June 24, 2012].

- Hanlon, J. & Smart, T., 2008. Há Mais Bicicletas - mas há desenvolvimento?, Maputo: Promédia.
- Klijn, E.-H., 2007. 11. Networks and Inter-Organizational Management. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 257–282. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_business/9780199226443/oxfordhb-9780199226443-chapter-12.html?q=Klijn#oxfordhb-9780199226443-chapter-12 [Acedido June 24, 2012].
- Knox, H., Savage, M. & Harvey, P., 2006. Social networks and the study of relations: networks as method, metaphor and form. *Economy and Society*, 35(1), pp.113–140.
- Leininger, J., 2011. *Accountability Through Dialogue: the Presidência Aberta e Inclusiva in Mozambique: Executive Summary*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Disponível em: http://www.google.co.za/#hl=en&client=psy-ab&q=Accountability+through+Dialogue:+the+Presid%C3%Aancia+Aberta+e+Inclusiva+in+Mozambique%3A+Executive+Summary.+&coq=Accountability+through+Dialogue:+the+Presid%C3%Aancia+Aberta+e+Inclusiva+in+Mozambique%3A+Executive+Summary.+&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=serp.3...3981.4563.0.5203.1.1.0.0.0.0.0.0.0.0.1.iCRdT8_yMaQ&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=3ab40ad1030bf09c&biw=1280&bih=354 [Acedido June 24, 2012].
- Macuane, J.J., 2010. Elites, pro-poor policies and development in Mozambique. In Paper presented at International Workshop, Elites, Production and Poverty. Elites, Production and Poverty. Accra, Ghana.
- Macuane, J.J., 2006. Os Paradoxos do Desenvolvimento à La Carte. Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA). Disponível em: <http://www.codesria.org/spip.php?article700> [Acedido June 24, 2012].
- MARP, 2009. Moçambique: Relatório de Revisão do País. Revisão do MARP., Maputo: Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP).
- MASC, 2008. Baseline study on Governance Monitoring and Advocacy in Mozambique, Maputo: Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC). Disponível em: http://www.masc.org.mz/index.php?option=com_content&task=view&id=107&Itemid=1&lang=en [Acedido June 24, 2012].
- MCT, 2006. Plano de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Área de Ciência e Tecnologia., Maputo: Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).

- Mendizabal, E., 2006. *Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks.*, London: Overseas Development Institute.
- Mosca, J. & Selemene, T., 2011. *El Dorado Tete: os mega-projectos de mineração*, Maputo: Centro de Integridade Pública. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipie/mdocs/44_El%20dorado%20Tete%205%20de%20Outubro%202011_Mosca%20e%20Selemene_CIP.pdf.
- MPD, 2012. *Síntese da XI Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento.*, Maputo: Direcção Nacional de Planificação (DNP), Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD).
- Muendane, C., 2008. *Relatório sobre os Observatórios de Desenvolvimento de Moçambique: Lições da Experiência.*, Maputo.
- Paulo, M., Rosário, C. & Tvedten, I., 2007. "Xiculungo". *Social Relations of Urban Poverty in Maputo, Mozambique (Sub-Project 2).*, Bergen: Chr. Michelsen Institute. Disponível em: <http://www.cmi.no/research/project/?1027=social-relations-of-urban-poverty-in-maputo> [Acedido June 24, 2012].
- Paulo, M., Rosário, C. & Tvedten, I., 2011. "Xiculungo" Revisitado Avaliando as Implicações do PARPA II em Maputo 2007- 2010., Disponível em: <http://www.cmi.no/publications/publication/?4001=xiculungo-revisitado-avaliando-as-implicacoes-do> [Acedido June 24, 2012].
- Rhodes, R.A.W., 2008. 20. Policy Network Analysis*. In *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 425–448. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-020.html?q=rhodes#oxfordhb-9780199548453-chapter-020 [Acedido June 24, 2012].
- Rosário, C., Tvedten, I. & Paulo, M., 2008. *Mucupuki. Social Relations of Rural-Urban Poverty in Central Mozambique.*, Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Sabater, P. & Weible, C., 2007. *The Advocacy Coalition Framework (ACF): Innovations and Clarifications*. In P. A. Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Selemene, T., 2010. *Questões à Volta da Mineração em Moçambique Relatório de Monitoria das Actividades Mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussundenga*. Disponível em: <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=publ&docno=50>.

- Tvedten, I., Paulo, M. & Rosário, C., 2009. Monitoring and Evaluating Mozambique's Poverty Reduction Strategy PARPA 2006-2008: a Synopsis of Three Qualitative Studies on Rural and Urban Poverty., Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Tvedten, I., Paulo, M. & Rosário, C., 2006. "Opitanha": Social Relations of Rural Poverty in Northern Mozambique., Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Woolcock, M., 2007. Toward an Economic Sociology of Chronic Poverty: Enhancing the Rigor and Relevance of Social Theory. SSRN eLibrary. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1629197 [Acedido June 24, 2012].

UNIVERSIDADES MOÇAMBICANAS E O FUTURO DE MOÇAMBIQUE

Lourenço Rosário

INTRODUÇÃO

O início da década de 60 viveu vários acontecimentos que iriam marcar definitivamente a viragem do rescaldo das consequências do fim da Segunda Grande Guerra.

O sistema colonial implantado em África começou a sentir os primeiros abalos, pondo em alvoroço as potências europeias que tinham possessões em África, olhando, com algum pânico, o desmoronar do império que lhes dava acesso às inúmeras riquezas do continente africano. Por outro lado e simultaneamente, a década de 60 era também a fase da consolidação da consciência nacionalista que, de uma forma mais clara, contestava os processos de integração e assimilacionismo que apareceram como recurso dos sistemas coloniais que procuravam apressadamente encontrar, entre os povos das colónias, quem pudesse continuar o sistema sem a presença dos próprios colonos na administração. O início da década de 60 é, igualmente, o despontar dos grandes conflitos regionais, nomeadamente no Vietname, dos golpes militares na América Latina, o que fazia prever uma década de grandes mudanças que marcariam definitivamente o virar do século.

O regime colonial português era um parente pobre nesta movimentação planetária, por isso, não entendeu logo o movimento nacionalista numa perspectiva global, por isso, tentou encontrar a sua própria leitura, misturando a visão diabolizada das consequências da Guerra Fria e a percepção de que o seu sistema colonial era diferente, mais doce e aceitável perante os povos africanos, aportando na assimilação e assumpção da portugalidade ultramarina. É deste modo que o regime colonial português passou ao lado da grande visão de mudanças que a década de 60 prometia ao País.

Em 1961, pressionado pela chamada década de África, em que os países colonialistas com regimes democráticos, nomeadamente a França, o Reino Unido, a Bélgica, procuravam manobrar os nacionalistas africanos para enveredar pelos caminhos do neo-colonialismo, Salazar empurrava os nacionalistas das suas colónias para a única alternativa que lhes sobrava - a Luta Armada. Não se pode considerar pura coincidência o início da Luta Armada de Libertação das Colónias Portuguesas e o facto de o regime colonial ter estabelecido, em Luanda e em Lourenço Marques, as primeiras escolas de educação superior conhecidas por Estudos Gerais. Acompanhado dum processo de crescimento do ensino secundário, era suposto que a criação de Estudos Gerais visasse a constituição de uma elite negra que continuasse a administrar o sistema colonial em África. Contudo, não foi isto que aconteceu. O Ensino Superior criado em Angola e em Moçambique na década de 60 não absorveu a elite negra, de tal forma que, quando, uma década depois, colapsou o regime colonial, a elite negra não estava nas universidades de Angola e de Moçambique, estava sim, sobretudo, nas matas, combatendo o regime colonial ou exilado no estrangeiro.

DESENVOLVIMENTO

Com esta introdução, pretende-se demonstrar que a construção do Ensino Superior em Moçambique é, sobretudo, obra estabelecida e construída a partir da chegada da luta nacionalista pela independência e cresceu com o próprio processo e vicissitudes que a independência trouxe.

No regime de partido único, estabelecido pela Frelimo em 1975, o papel da universidade estava claramente definido em função das opções ideológicas, políticas e estratégicas que o estado moçambicano popular adoptou.

A função da Universidade de Lourenço de Marques, transformada mais tarde em Universidade Eduardo Mondlane, era essencialmente a de produzir quadros que pudessem servir a Revolução Moçambicana, técnica, científica e ideologicamente preparados. Por isso, o corpo universitário, seus dirigentes, docentes, quadros técnico-administrativos e estudantes eram considerados quadros da revolução e, por isso, cabia também a cada um uma tarefa concreta nas grandes linhas do processo revolucionário. Esta universidade não podia, de forma nenhuma, ter ou pretender ter um papel que é neste momento entendido ser o papel das universidades, nomeadamente, a produção do pensamento, o sentido de autonomia, a defesa do direito à liberdade de

opinião e expressão, pois que esses valores podiam minar o sentido patriótico definido pela Revolução, desviando as atenções das pessoas para as questões consideradas burguesas. A título de exemplo, podemos enquadrar nesse desiderato o encerramento da Faculdade de Direito desta universidade, no início da década de 80, e o encerramento da Faculdade de Letras no final da década de 70 e sua substituição pela Faculdade Preparatória e de Educação.

A cooptação da UEM pelo regime do partido único revelou-se de uma utilidade fundamental para moldar a mentalidade do pensamento universitário dos moçambicanos, que, de uma certa forma, ainda hoje perdura. A abertura política é, naturalmente, um processo doloroso, porque confronta esquemas mentais estabelecidos e que de repente são postos em causa por posturas pretensamente exógenas, apesar de conhecidas, mas sempre consideradas distantes. A implantação do regime multipartidário, a partir da década de 90, não modificou grandemente a mentalidade unitária do pensamento sobre a universidade e a sua subordinação ao poder político.

Joaquim Chissano, vencedor das primeiras Eleições Multipartidárias, em Outubro de 1994, após dar posse ao seu governo democrático em Janeiro de 1995, viu-se confrontado com a questão do Ensino Superior que se perfilava como uma prioridade inadiável. Curiosamente, esta prioridade não constava nas prioridades listadas no Plano Quinquenal do Governo, que olhava mais para as questões económicas, como sendo a principal panaceia da saída do país da pobreza absoluta, para integrar o concerto das nações, depois de 16 anos de desestruturação, destruição e inanição, provocados pela guerra civil. Desde logo, o Chefe do Estado foi sendo questionado pelo imobilismo nas intenções de promover um debate abrangente sobre o Ensino Superior, incluindo a questão da expansão. De lembrar que as duas outras instituições públicas de ensino superior, entretanto surgidas, de iniciativa de entidades públicas, o Ministério da Educação e Cultura e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, nomeadamente o Instituto Superior Pedagógico e o Instituto Superior de Relações Internacionais, foram, durante muito tempo, tratados como parentes menores perante a Universidade Eduardo Mondlane, servindo como alternativa vocacional para os sectores que as criaram, embora a própria UEM, paralelamente, formasse quadros para as mesmas áreas (GdM 1998; GdM 2001).

Esse debate que se impunha alongou-se para a necessidade de se repensar a titularidade das instituições de ensino superior em Moçambique, visto que o estado reconhecia as suas fragilidades para responder cabalmente às vozes reivindicativas que marcavam já a conflitualidade sobre a questão premente do acesso ao Ensino

Superior. Acima de tudo, a questão da expansão do Ensino Superior, para o governo de Joaquim Chissano, era uma questão política, importava essencialmente responder às mudanças operadas em Moçambique, em que a opinião pública procurava fazer-se ouvir, como em todos os inícios de processos, com vozes de volume elevado. Como consequência disso, leituras diversas eram colocadas, marcadamente as de assimetrias regionais, a exclusão de partes de Moçambique que vinham a agravar conflitos latentes e reacender algumas vozes que justificavam a guerra civil como sendo de problemas fundamentalmente internos, excluindo a conjuntura de factores externos que alimentou o conflito. A aprovação da Lei 1/93, que estabelecia, pela primeira vez, um regime legal em que se abria espaço à entrada de operadores privados no estabelecimento de instituições de ensino superior em Moçambique e a criação da comissão conhecida por Comissão Comiche, em Fevereiro de 1995, que tinha como missão reflectir, estudar, conceber e propor ao governo uma política coerente sobre a expansão do ensino superior em Moçambique, constituem as duas principais alavancas que tentavam dar uma nova dinâmica à problemática do Ensino Superior no nosso País.

O peso da Universidade Eduardo Mondlane como universidade nacional sentiu-se grandemente quando se iniciou o debate sobre a problemática da expansão. Supostamente, vozes com alguma relevância na direcção do Partido e do Estado achavam que o problema da expansão podia resolver-se através da Universidade Eduardo Mondlane, abrindo esta várias delegações suas pelo território nacional afora. Note-se que era uma opinião de peso, que foi debatida durante várias sessões e só foi abandonada de uma forma evidente com a oposição intransigente do seu próprio Reitor de então, Prof. Doutor Narciso Matos, que em contrapartida defendia que o Estado devia criar duas outras universidades, uma no centro, outra no norte, com a mesma relevância.

Timidamente, esta proposta foi sendo seguida, através da criação, não de universidades, mas sim de Institutos Superiores Politécnicos, pelo então Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia. O relatório apresentado ao Chefe do Estado em 1997, na cidade de Chimoio, considerava, no fundamental, que a expansão não devia ser feita a qualquer preço. O Estado devia declarar a prioridade absoluta à problemática do Ensino Superior, inspirando-se nos exemplos da região e indo atrás daquilo que se considerava a criação de centros de excelência, de modo a não defraudar as expectativas do povo. Para isso, o Estado devia ter a consciência de que investir na educação é investir muito alto e que os seus frutos só aparecem após algumas gerações. Sendo estas as recomendações expurgadas do longo relatório Comiche, era natural que não

satisfizesse os objectivos da pressão que Joaquim Chissano recebia de todos os quadrantes do território nacional. É assim que o Estado começa a licenciar instituições de ensino superior privadas e a abertura de delegações do ensino superior público, numa forma acriteriosa, violando, inclusive, a própria Lei 1/93, que, no seu articulado, estabelecia critérios claros para, numa primeira fase, autorização para criação e, numa segunda etapa, critérios para autorização para entrada em funcionamento. Estão, neste contexto, a vista grossa sobre instalações, equipamento, bibliotecas, número mínimo de docentes a tempo inteiro e respectivos graus, bem como laboratórios.

O Estado permitiu inclusivamente que instituições vocacionais públicas alargassem o leque da sua actuação, de modo a intervir nas demais áreas de conhecimento e de formação. É um processo que durou de 1997 até 2010, 13 anos de expansão contínua e acriteriosa, que faz passar de 10.000 estudantes em 1997 para os actuais cerca de 120.000 estudantes e de 3 instituições de ensino superior públicas e 2 privadas para 44 instituições de ensino superior. Ao mesmo tempo, um debate novo se introduz sobre a questão da duração dos cursos, em que licenciaturas de 5 anos passaram para 4 anos e de 4 se pretendia que passassem para 3 anos, tudo em nome da celeridade na formação. Em nenhum momento se discutiu realmente a inserção da universidade moçambicana no contexto do pensamento universitário mundial, o processo foi sobretudo endógeno, preterindo-se, verdadeiramente, num debate genuinamente universitário.

Por isso é que todos os problemas que são apontados ao sistema de Ensino Superior em Moçambique resultam desta programada desordem de crescimento que não cuidou nem sequer em cumprir com o que estava estabelecido na própria lei do Ensino Superior, quer na sua versão 1/93, quer na versão 05/2003, ou na versão 27/2008 de 29 de Setembro, onde estavam plasmados todos os passos processuais para a autorização de criação e a autorização, de financiamento de instituições de ensino superior, da questão do acesso e obrigação do estabelecimento de regulamentos claros à luz da lei vigente (Andrés 2011).

A convicção de que no País, ao longo deste período em apreço, era mais fácil criar uma instituição de ensino superior do que um supermercado, trouxe uma sensação de mal estar entre os académicos, pois esta afirmação configura a perda do peso simbólico que o sistema de ensino superior tem dentro de uma sociedade ou de um estado.

Alguns conflitos de natureza eminentemente académica, que eclodiram sobretudo na Universidade Eduardo Mondlane, como por exemplo o que opôs o Reitor

Brazão Mazula aos quadros mais eminentes da Unidade de Filosofia e Ciências Sociais- UFICS, acabaram por não permanecer no debate académico, mas sim desembocaram no plano político e administrativo, bem como toda a problemática da reforma curricular, que tinha como epicentro a adopção ou não do modelo de Bolonha e da sua utilidade para o estágio actual do ensino superior em Moçambique. O seu debate também fugiu do plano académico, resvalando para argumentações de natureza política e de decisões administrativas, em que também na UEM se configurou uma estratégia de colocar no mercado de trabalho o maior número de graduados, sem cuidar dos parâmetros em que um graduado saído de uma universidade, neste momento, em Moçambique, deve corresponder. O enfoque sobre alguns dos episódios próprios da dinâmica do mundo académico, em que aparece a UEM como epicentro, demonstra que esta universidade tem estado a funcionar como a matriz do ensino superior em Moçambique. Quer isto dizer que aquilo que acontece na UEM afecta o sistema no seu todo, e as razões disso assentam exactamente na forma como esta universidade surgiu e as funções que desempenhou ao longo dos anos no contexto das instituições do estado moçambicano. Da mesma forma, este crescimento, que não teve em conta as próprias leis, ignorou igualmente os factores mínimos que eram previstos na lei, mas que são de senso comum, nomeadamente, infraestruturas, equipamento, corpo docente, bibliotecas, sistemas de comunicação e sistemas de transferência de conhecimento e de informação, de que resulta um reajustamento que permite um funcionamento tido como normal, dentro destas anormalidades todas. Estas questões foram abordadas na discussão da comissão Comiche e encontram-se no relatório que foi apresentado ao Chefe do Estado no seminário de Chimoio e que foram motivo de debate no efémero Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia- MESCT, que durou apenas um mandato, mas que suporta neste momento alguns argumentos sobre a qualidade do ensino em Moçambique.

O dilema está em considerar que os factores que concorrem para um ensino de qualidade no sistema do Ensino Superior em Moçambique são inexistentes ou de existência deficitária, ou concorda-se neste caso que o ensino superior em Moçambique carece da qualidade que merece ter, sendo que esta constatação é de carácter distributivo. Isto é, com uma variação muito pequena, todas as instituições de ensino superior em Moçambique sofrem do mesmo síndrome ou então consideram que, apesar da convergência dos factores negativos, há variáveis que permitem melhorar ou não o funcionamento de algumas instituições e uma das variáveis será certamente a organização interna e a cooperação internacional. São poucas as instituições de en-

sino superior em Moçambique que têm uma política sistematizada de internacionalização, decorrendo disso a existência de escolas superiores que se limitam a viver o seu dia-a-dia. A tutela despertou, após esse período de expansão rápida, promovendo trabalhos de elaboração e sistematização de regulamentos de natureza universitária e produção de instrumentos regulamentares que permitam a avaliação das instituições de ensino superior e a sua acreditação. Simultaneamente, a tutela adoptou também posturas regulamentares que permitem a circulação de docentes e discentes interna e internacionalmente.

São os sinais de que, após a desordem da expansão, se pretende perseguir, isto é, um funcionamento das Instituições de ensino superior mais próxima dos padrões internacionalmente aceitáveis. Contudo, o discurso recorrente que no dia-a-dia se ouve um pouco por todo o lado, de que o ensino superior em Moçambique não tem qualidade, não tem em conta que, apesar de tudo, em Moçambique existe uma cultura académica que permite observar que grande parte dos quadros que hoje servem em todos os sectores foi aqui formada. A falta de qualidade é um mito que vai buscar o seu fundamento no processo desregrado de expansão, contudo, tal como todos os mitos, tem uma quota parte de verdade que o sustenta e que tem a ver com um número considerável de instituições de ensino superior apenas se preocuparem com a sala de aula e pouco mais. A prazo, se todos os instrumentos reguladores funcionarem devidamente, muitas instituições terão dificuldade de sobrevivência, pois não terão condições objectivas para se ajustarem às exigências que vêm sendo alinhadas.

Nestas condições, o que se nos apresenta avaliar é que, na realidade, haverá um grande número da geração de estudantes que, nos últimos 15 anos, passou pelas instituições de ensino superior em Moçambique, que tenham frequentado instituições pouco adequadas. Assim, naturalmente que a posse de um diploma obtido em Moçambique possa transportar consigo o vírus da suspeição, sobretudo no confronto com os diplomados estrangeirados, que, naturalmente, alimentam também este outro mito de que lá fora é que é bom e melhor.

O surgimento do Conselho de Reitores de Moçambique - CRM foi um dos primeiros passos de auto-regulação da vida das instituições de ensino superior de Moçambique. Com uma agenda bem concreta, visando criar o espírito corporativo, o Conselho de Reitores debateu o deficit e a mobilidade excessiva dos docentes entre as diversas instituições, vulgo “turbo-professor”, debateu na sua agenda a questão da corrupção nas suas diversas e variadas vertentes e teve voz activa perante o Parlamento, quando se quis, como atrás foi referido, adoptar, sem debate, o processo de Bolonha

mal digerido. O Conselho de Reitores tem sido, nas instâncias oficiais, nomeadamente no Conselho Nacional do Ensino Superior e no Conselho do Ensino Superior, uma voz a ter em consideração, embora se reconheça que o espírito de boa vizinhança não permite atacar de uma forma mais profunda e frontal algumas questões evidentes que mereceriam ser abordadas nesse fórum.

Tem sido também voz corrente que as instituições de ensino superior estão a passar ao lado do processo de desenvolvimento de Moçambique e que, no momento actual, em que surgem grandes desafios, quer na área da indústria, quer na da mineração, dos transportes, dos serviços diversos, do comércio, as instituições de ensino superior não têm sabido adaptar-se a esses mesmos desafios, caminhando lado a lado com os interesses que se colocam para o próprio país. Porém, apesar de termos a clara noção de que é na área técnica que se deve centrar a produção de quadros para as necessidades do País, é sabido que essa situação não se limita ao caso moçambicano. A UNESCO, em trabalho aprofundado de avaliação vocacional dos africanos apresentado na Conferência de Dakar, em 2000, concluiu que os cidadãos africanos, em cerca de 60%, preferem as Ciências Sociais e Humanas (UNESCO 1998; UNESCO 2009). Por isso, importa salientar que os males que enfermam o desfasamento entre aquilo de que o país necessita e aquilo que as instituições de ensino superior formam e colocam no mercado devem ser equacionadas como uma situação de mentalidade.

Por um lado, no que toca a instituições públicas, o Estado não tem a noção ou então ainda não vislumbrou que a educação superior é cara e que é necessário investir, sobretudo para se mudar a tendência e responder às necessidades de desenvolvimento que ora despontam. As universidades públicas lutam, neste momento, com a escassez de orçamento, atroz para o seu próprio funcionamento, para não falar em infraestruturas, equipamento e bibliotecas adequadas. No que toca o sector privado, não há muita experiência de gestão universitária, nem os seus criadores tiveram alguma experiência de gestão privada de instituições de ensino superior, aliando a necessidade de sobrevivência empresarial ao investimento no conhecimento através de programas verdadeiramente universitários. Numa primeira análise, verifica-se que grande parte das instituições privadas de ensino superior debatem-se com o problema de ingressos para poderem sobreviver financeiramente, o que significa a derrogação para prazos dilatados daquilo que é obrigatório fazer, nomeadamente formação do corpo docente, programas de extensão universitária, carreiras de investigação, laboratórios, bibliotecas e infraestruturas próprias e adequadas. A maioria tem vindo a funcionar em instalações alugadas, sem perspectivas sobre até quando poderão vir a modificar

tal situação. Não é por acaso que a tutela, nos últimos tempos, tem estado a acossar algumas instituições que, aproveitando-se do discurso de que o distrito é pólo de desenvolvimento, se apressaram a instalar-se nestes espaços da administração territorial, alugando instalações de escolas primárias para levar a efeito o seu trabalho (Ribeiro *et al.* 2008; Taimo 2010).

É dentro desta promiscuidade entre bons projectos públicos ou privados e um número considerável de mau trabalho que surge a avaliação do senso comum de que tudo está mal.

Portanto, a questão do ensino superior e das universidades em Moçambique não é meramente uma questão estrutural, é também uma questão de mentalidades. Se pegarmos as conclusões do Relatório Comiche, o paradigma que se pretendia era que a longo prazo a universidade moçambicana estivesse pelo menos a par das suas congéneres da África do Sul, do Botswana, da Namíbia e do Zimbabwe. Para isto, era preciso que o Estado, tratando-se de universidades públicas, investisse seriamente na formação do corpo docente no exterior e no país, e, seriamente, significa um número considerável e que viesse a servir no País, suprimindo as carências.

Temos de ter em conta que o Relatório Comiche é produzido entre 1995 a 1997, em que o país acabava de sair da Guerra e vivia os seus primeiros momentos de democracia multipartidária e, pela primeira vez, se fazia uma reflexão em que se confrontava o Estado com a necessidade de investir num sector prioritário – o ensino superior. A Comissão indicava metas, termos de comparação e custos, como atrás referi. O Governo assobiou para o lado e forçou a expansão, aparentemente sem ter em conta balizas académicas, impulsionado apenas por critérios políticos. As consequências não podiam ser outras senão estas que neste momento estamos a tentar ultrapassar. Felizmente, hoje as universidades já têm alguma voz interventiva no contexto moçambicano sobre diversos aspectos da vida nacional, apesar deste anátema da falta de qualidade. Assim, a questão de financiamento para melhorar esta tomada de consciência de que não estamos no melhor lugar deve ser reforçada. Não há financiamento, não há qualidade. Na falta de qualidade falta financiamento e a conjugação destes dois factores promove um país com cidadãos pouco atentos à própria realidade. É uma questão de soberania. Por outro lado, o sector privado do ensino superior não pode sobreviver num país pobre onde não haja quem pague. Se formos a verificar que o custo de um estudante no ensino público é três vezes maior do que o custo de um estudante no ensino privado, podemos concluir que, do ponto de vista do desenvolvimento estratégico do ensino superior, o sector privado vive descapitalizado e não pode verdadeiramente desenvolver actividades académicas de

produção de conhecimentos, formação sólida e programas de formação de professores e investigação científica.

O ensino público é estruturante, o carácter supletivo do sector privado deve funcionar como optimizador do sistema. Ora, se o sistema em si não demonstrar vitalidade e saúde financeira, pouco se pode esperar ou exigir dele.

CONCLUSÃO

Analisando o percurso das estratégias que desde 1995 foram sendo adoptadas para a evolução, expansão e consolidação do ensino superior, podemos concluir o seguinte:

- Em primeiro lugar, as reflexões, conclusões e recomendações da Comissão Comiche não foram devidamente tomadas em conta pelas políticas adoptadas subsequentemente. Assim, à recomendação para que se criasse uma tutela unificada para o ensino superior ciência e tecnologia que pudesse operacionalizar estas mesmas recomendações, Joaquim Chissano, no seu segundo mandato, criou efectivamente um Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia – MESCT. Contudo, o plano estratégico deste ministério secundarizou completamente, para não dizer que ignorou, as referidas recomendações. Embora este ministério tenha introduzido uma rede de Institutos Superiores Politécnicos em alternativa à expansão ou criação de universidades alternativas à Universidade Eduardo Mondlane, no Centro e no Norte, verificou-se que essa estratégia não era acompanhada de uma política de desenvolvimento de condições adequadas para este subsistema de ensino superior. Por outro lado, a questão do financiamento e da política de formação do corpo docente ficou derrogada. No que toca a Ciência e a tecnologia, essa matéria foi tratada como sendo um capítulo à parte, sendo que as universidades apareciam como parceiras das entidades dedicadas à investigação científica dos diversos sectores da administração pública. Por outro lado, o sistema privado que apareceu em 1995 debatia-se ainda com uma presunção oriunda da mentalidade de que do privado nada de bom podia aparecer para a sociedade, pelo que as primeiras instituições privadas de ensino superior não mereceram atenção adequada por parte deste organismo do estado, o MESCT, mesmo quando se tratasse de programas de incentivo, que, à partida, são a título devolutivo.

- Em segundo lugar, com o primeiro mandato de Armando Guebuza, porque efectivamente o MESCT não soube cumprir cabalmente o propósito para o qual foi criado, este teve uma morte natural, regressando a tutela para o Ministério da Educação. Neste mandato ainda, o discurso político enfatizou a questão do desenvolvimento do distrito como pólo de desenvolvimento, virando as atenções para a descentralização e desconcentração do poder. A questão da expansão do ensino superior foi, com toda naturalidade, atingida por esta nova postura discursiva. Deste modo, vamos assistir a uma aceleração no processo da expansão do ensino superior, através da rede pública, com a criação de mais institutos superiores politécnicos e de 2 universidades: a Unizambeze e a Unilúrio, bem como através da Universidade Pedagógica, o abandono do seu carácter vocacional para o de universidade generalista. Por outro lado, as autoridades, como se disse atrás, tornaram-se completamente permissivas para o licenciamento de novas instituições privadas de ensino superior, que muitas vezes foram encorajadas a instalarem-se também nos distritos. Para além disso, verificamos que a UEM, que é a matriz das instituições de ensino superior em Moçambique, quis forçar a formação acelerada de quadros através da redução do tempo de permanência dos estudantes no ensino superior, tentando impor, sem discussões prévias, o modelo de Bolonha, mal assimilado.

Em última análise, podemos afirmar que as estratégias seguidas relativas à expansão do ensino superior em Moçambique e as medidas tomadas para a sua efectivação não tomaram em linha de conta a defesa dos padrões que, em princípio, deviam ser considerados como fundamentais para que a educação superior se mantenha nos parâmetros adequados. Neste momento não é possível estabelecer de uma forma objectiva qualquer avaliação comparativa com os centros universitários mais avançados da região e até internacionais.

Em Moçambique há um pouco de tudo: bons programas de formação graduada e pós-graduada, bons docentes universitários de renome internacional, bons centros para investigação e produção de conhecimento, mas também existem instituições que desmerecem completamente o epíteto de instituições de ensino superior, não se preocupam com o que se dá na sala de aula, nem se preocupam em ter equipamento condigno. Também não se preocupam senão com os números de graduados a quem conferem diploma. Perante este cenário, é natural que a balança penda para o que é mau, por isso surgem afirmações de que o ensino superior em Moçambique não tem qualidade. Por outro lado, os próprios

dirigentes da República são citados a lamentar frequentemente a insensibilidade das autoridades governamentais no que diz respeito à questão do financiamento e estas questões dificultam um dos segredos fundamentais do êxito e visibilidade das instituições de ensino superior, as parcerias internacionais. Se o ditado popular “*Diz-me com quem andas e eu dir-te-ei quem és*”, for aplicado a esta situação, veremos com certeza que muito poucas universidades e instituições de ensino superior moçambicanas possuem um programa sistematizado, coerente e dinâmico com instituições estrangeiras da região e internacionais.

Na era da globalização, quando verificamos que os grandes centros universitários procuram fundir-se, procuram federar-se ou procuram colaborar para se transformarem em centros de excelência nos seus programas, bom seria que neste movimento centrípeto dos centros universitários pudéssemos ser parte, atraindo e sendo atraídos por centros de excelência lá de fora.

O futuro de Moçambique não depende apenas do investimento estrangeiro, nem do recrutamento de mão-de-obra estrangeira qualificada para estar garantida a prosperidade da sua população. Efectivamente temos vindo a sentir cada vez mais certa ansiedade por parte dos governantes porque são pressionados pelo povo para que as riquezas que jazem um pouco por todo o território moçambicano possam contribuir para o real desenvolvimento do país e para que o povo moçambicano viva sem esperanças de poder usufruir dos seus próprios recursos. Mas este objectivo só será exequível se a universidade moçambicana conseguir vencer os grandes obstáculos que se lhe colocaram ao longo destes últimos 10 anos.

REFERÊNCIAS

- Andrés, A., 2011. Financiamento estudantil no ensino superior. *Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5904> [Acedido May 15, 2012].
- GdM, 1998. Relatório sobre a Expansão do Ensino Superior em Moçambique.
- GdM, 2001. Relatório Nacional de Moçambique sobre Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação.
- Ribeiro, E.L., Neto, P.L. de O.C. & Oliveira, J.A. de, 2008. O papel da Gestão da Qualidade nas Instituições de Ensino Superior - IES. *Quarto Congresso Brasileiro de Sistemas*. Disponível em: http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/trabalhos_aprovados.asp [Acedido May 15, 2012].

- Taimo, J.U., 2010. *Ensino Superior em Moçambique: História, Política e Gestão - Pesquisa do Google*. PIRACICABA, SP: Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba. Disponível em: <https://www.unimep.br/phpg/bibdig/aluno/down.php?cod=602> [Acedido May 15, 2012].
- UNESCO, 1998. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação - 1998 | Direito a Educação. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html> [Acedido May 15, 2012].
- UNESCO, 2009. Conferência Mundial de Ensino Superior 2009. Disponível em: https://www.google.com/search?hl=en&q=Relat%C3%B3rio%20sobre%20a%20Expans%C3%A3o%20do%20Ensino%20Superior%20em%20Mo%C3%A7ambique.&sa=N&tab=sw#hl=en&sclient=psy-ab&q=UNESCO+confer%C3%A7%C3%A3o+mundial+de+ensino+superior+2009&coq=UNESCO+confer%C3%A7%C3%A3o+mundial+de+ensino+superior+2009&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=serp.3...71875.79833.0.80161.31.16.0.0.1.2368.2368.9-1.1.0...0.0.8WS31cYobLU&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=3a2cce62ea571d24&biw=1264&bih=537 [Acedido May 15, 2012].

PARTE II
ECONOMIA

PARP 2011-2014: CONTRADIÇÕES, TENSÕES E DILEMAS

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção de Combate à Pobreza (PARP) 2011-2014 afirma que o objectivo principal da política pública até às próximas eleições gerais, 2014, é reduzir os níveis de pobreza em 9 pontos percentuais, de 54% para 45%, por via da diversificação da base produtiva e do desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas, aumento da produtividade agrária e geração de emprego, com estabilidade macroeconómica (GdM 2011). O PARP identifica pobreza alimentar como a questão central a resolver em Moçambique e define uma estratégia de produção de alimentos assente no acesso a tecnologia, mercados, finanças, desenvolvimento do que o PARP considera ser “capital” humano e sustentabilidade ambiental (GdM 2011). Como pano de fundo desta estratégia está a estabilidade macroeconómica, definida como estabilidade do nível geral de preços e da moeda, e sustentabilidade fiscal. Estabilidade macroeconómica é definida como pré-condição para o alcance dos objectivos do PARP por causa da necessidade de protecção do poder de compra da moeda nacional (em especial o poder de compra dos pobres) e por causa da previsibilidade que oferece aos investidores que, é argumentado, funciona como incentivo ao investimento produtivo de longo prazo (GdM 2011; Castel-Branco & Ossemane 2012).

Apesar da nobreza destes objectivos (concordemos ou não com a concepção macroeconómica que a eles preside), há três perguntas centrais a colocar. Será que os objectivos centrais do PARP são alcançáveis com as estratégias definidas? Será que o PARP forma uma abordagem de médio prazo consistente em si, consistente com as dinâmicas de acumulação em Moçambique e consistente com os restantes documen-

tos de política? Qual é o papel do PARP no contexto da contestação e debate sobre opções e direcções de desenvolvimento em Moçambique e sobre o papel do Estado? As secções que se seguem abordam estas questões e redirigem o leitor para os restantes artigos desta secção económica, que tratam dos assuntos com mais profundidade e detalhe.

OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Para simultaneamente resolver a questão da diversificação da base produtiva, desenvolvimento de pequenas e médias empresas e promoção de emprego para reduzir a pobreza, o PARP tem de ser focado no desenvolvimento da indústria de alimentos básicos para o mercado doméstico e diversificação das exportações. São várias as razões que sustentam este argumento.

Primeira, a produção alimentar é fundamental para gerar emprego em grande escala. Além do emprego directo que a produção alimentar possa criar, a disponibilidade de alimentos básicos, variados e a baixo custo no mercado, é fundamental para gerar empregos competitivos (portanto, atractivos para os empregadores), mas com salários reais decentes (portanto, redutores da pobreza dos trabalhadores) (Wuyts 2011).

A experiência mostra que diferentes sectores da economia ajustam-se ao mercado de formas diferentes. Na agricultura, os preços ajustam-se à procura; quando a procura excede a oferta, os preços sobem. Na indústria, são as quantidades que se ajustam porque este sector responde às variações dos custos de produção; portanto, quando os custos de produção sobem, a produção e o emprego diminuem. Logo, se os preços dos produtos alimentares básicos subirem, a pressão sobre os salários reais (poder de compra dos trabalhadores) reflectir-se-á ou em instabilidade e conflito social ou em aumento dos salários nominais. Se o aumento dos salários nominais não for compensado pelo menos com o aumento equivalente da produtividade do trabalho, os salários perderão competitividade porque o rácio salário/produto aumentará, e as empresas perderão interesse em empregar trabalhadores (Wuyts 2011).

A produção e circulação de alimentos (básicos, diversificados, baratos e acessíveis) permitem simultaneamente manter salários reais (ajustados pela inflação de bens básicos de consumo e indicadores do poder de compra dos trabalhadores) decentes e crescentes ao mesmo tempo que o salário nominal se mantém atractivo (portanto, é gerado emprego).

Portanto, em Moçambique o papel central da agricultura no sistema de acumulação deve centrar-se na geração de excedente a baixo custo para promover industrialização, nomeadamente a produção de comida para criar a força de trabalho industrial competitiva e com níveis de vida decentes, e para alimentar o desenvolvimento de uma indústria alimentar diversificada e as ligações a ela associadas (Castel-Branco 2003; Castel-Branco 2012a).

Segunda, pela sua variedade e pela multiplicidade de actividades envolvidas, a produção alimentar é, provavelmente, a que desenvolve mais (e mais completas) ligações e não pode desenvolver-se sem estas ligações. Produção alimentar diversificada, barata e acessível para o mercado doméstico requer ligações entre a agricultura e indústria (frequentemente estabelecidas através de contratos de fornecimento/compra com preços relativamente estáveis e competitivos entre agricultores e industriais). Requer, igualmente, ligações entre a infraestrutura produtiva, de armazenagem e de transporte, sistemas intermodais de transporte, mecanismos de formação, aprendizagem, investigação, inovação e gestão e certificação de qualidade, indústrias de embalagens, sistemas financeiros que financiem todo o circuito produtivo, comercial e tecnológico, sistemas de informação sobre mercados e preços, formas de associação industrial que permitam criar escala nas actividades económicas críticas (organização das cadeias de fornecedores, compradores e transportadores, negociação de financiamento, formação, *branding*, investigação e inovação, etc.), facilitem práticas de subcontratação, especialização e divisão de trabalho com baixos custos de coordenação (Castel-Branco, Ali & Massingue 2010; Chang 1994; Woodhouse 2012; Jomo & Rock 1998; Lall 1999; Lall 1992). Portanto, produção alimentar é crítica na diversificação e articulação da economia e na substituição de importações.

Terceira, naturalmente a implementação de qualquer estratégia industrial requer a identificação de prioridades, para o que é necessário um método económico que responda a algumas perguntas básicas sobre os objectivos e destino da produção, isto é, os mercados. Por um lado, é preciso definir quais são os mercados concretos para os quais se pretende produzir (quem são os consumidores, quais são as dinâmicas dos consumidores, escala do mercado, especificações de qualidade, quantidades requeridas e preços, relação com inovação, etc.) e porquê. Não se aumenta produção e produtividade, não se escolhe tecnologia, não se definem prioridades produtivas sem boa informação sobre os mercados para os quais se pretende produzir uma certa quantidade e qualidade de um bem ou serviço a um certo preço.

Os mercados podem ser identificados e aproveitados a partir das dinâmicas já existentes – por exemplo, o mercado de soja no centro e norte de Moçambique as-

sociado à rápida expansão da demanda de ração para produção avícola (Woodhouse 2012). Ou podem ser criados por intervenção pública para responder a estratégias específicas mais amplas – por exemplo, a intervenção do Estado na Malásia (tributando exportações de óleo cru e ajudando a conquistar mercado internacional através de acordos comerciais com Países com grandes mercados de importação de óleo de palma refinado mas sem indústria de refinação) para desencorajar a exportação de óleo de palma cru e substituí-lo por óleo de palma refinado, a fim de promover o capitalismo industrial doméstico (Edwards 1990; Edwards 1996). Os mercados podem ser procurados com uma perspectiva de futuro, como trampolim para penetrar em outros mercados mais avançados – como foi o caso da intervenção industrial do Estado na Coreia do Sul para lançar a indústria informática, aproveitando um mercado em declínio e sem inovação e competição, como meio para ganhar reputação e conhecimento, estabelecer firmas, aprender as dinâmicas tecnológicas para saltar para novos mercados, mais inovadores e competitivos na indústria informática (Chang 1994). Ou podem ser criados para estabelecer ou reestabelecer uma indústria por meio da combinação de uma série de acções de política de curto ou médio prazo – penalização das importações, estabelecimento de barreiras para a entrada de novos produtores a fim de proteger economias de escala, organização de oligopólios (associações industriais) para criar escala e evitar competição nas compras e nas vendas – como foi o caso da indústria açucareira em Moçambique (GdM 1996; Castel-Branco 2002). Ou podem ainda ser identificados e explorados em torno de concentrações industriais ou turísticas, por exemplo, para atender à demanda concentrada de bens de consumo (em especial, mas não exclusivamente alimentares) de um certo tipo de qualidade e a um certo preço.

Qualquer uma destas opções é apenas uma variante da questão de fundo: para definir prioridades, é preciso começar por identificar ou criar os mercados em função de objectivos de médio e longo prazos. Estas variantes têm diferenças substanciais (umas aproveitam oportunidades, outras criam oportunidades), mas todas colocam a questão da viabilidade comercial da produção como ponto de partida. A metodologia consiste em começar pelos mercados concretos e ver as ligações para trás (a montante), como chegar a esses mercados; e as ligações para a frente (a jusante), em que outros mercados, oportunidades e ligações se podem desenvolver.

Por outro lado, é provável que em cada momento não seja possível aproveitar todas as oportunidades que surjam ou possam ser criadas. Como escolher prioridades entre as várias possibilidades? Vários factores de escolha podem ser considera-

dos, de entre os quais os seguintes são fundamentais: escala do mercado (quantidade num dado momento), continuidade do mercado (diversificação de fontes de procura e prolongamento da procura com escala ao longo do tempo), proximidade logística e tecnológica com o nível de desenvolvimento das forças produtivas num dado momento (quanto mais longe, mais difícil; quanto mais perto, menos progresso), objectivos sociais que se pretendem atingir com a produção (por exemplo, rápida acumulação de capital ou geração de emprego com salários decentes) e condições de rentabilidade efectiva oferecidas pelos mercados, que às vezes podem ser modificadas por política pública, outras vezes não (Castel-Branco & Mandlate 2012; Castel-Branco & Goldin 2003). Por exemplo, defensores das ligações a jusante dos projectos de minerais em Moçambique (transformação dos minerais) desenvolvem o seu argumento com base em três pressupostos: a transformação de minerais adiciona valor; valor adicionado é absorvido; e as rendas são maiores. De facto, é provável que o investimento na transformação consuma grande parte dos benefícios desse processamento sem criar sinergias para novas ligações a jusante e a montante; e é possível que os mercados de bens primários semi-processados não sejam necessariamente mais estáveis ou rentáveis (e enfrentem maior protecção industrial ou competição de indústrias de grandes escala e como poder oligopolista e/ou monopolista). Altos custos com limitados benefícios e rendimentos instáveis podem ou tornar estas ligações inviáveis, especialmente quando o mercado doméstico é insignificante, ou requerer o papel dominante do capital multinacional, em cujo caso o nível de absorção do valor adicionado na economia nacional tenderá a ser minimizado.

O PARP não reflecte sobre estas questões nem tem nenhum detalhe (nem tão pouco se guia, ou é guiado, pelas estratégias sectoriais, como se verá mais à frente). Para além de indicar sectores prioritários de forma muito vaga (agricultura, pecuária, pesca e ligações com grandes projectos), não reflecte nenhuma dinâmica real suficientemente específicas sobre os mercados para poder fazer uma diferença (Castel-Branco & Mandlate 2012; Woodhouse 2012; Muianga 2012). Há, no PARP, uma grande insistência no aumento da produção e da produtividade mas sem discussão dos objectivos sociais e comerciais e dos mercados dessa produção. Grande ênfase é posta em assuntos como “pouca terra arável explorada” (sem considerar que, nas condições tecnológicas de Moçambique, o limite para o uso de terra é a disponibilidade de força de trabalho e não a quantidade da terra); baixa intensidade média no uso de agroquímicos (negligenciando o facto de todos os produtores que produzem para mercados garantidos e com continuidade – tabaco, açúcar, algodão – usam agroquímicos, os outros não); dificuldade de

acesso a mercados (sem analisar os mercados existentes e as dinâmicas de formação de novos, que estão ocorrendo a todo o momento); e dificuldades de acesso a finanças (sem identificar o problema exacto – que finanças? Para que operações? Quanto falta e porquê? Em que condições? Onde e como mobilizar recursos financeiros adicionais? Para onde vão as finanças e porquê?) (Amarcy 2012; Muianga 2012; Woodhouse 2012). Sem tratar destas questões, o PARP não pode dar respostas às perguntas concretas que emergem dos objectivos e actividades que define.

CONSISTÊNCIA DO PARP

É vital existir consistência no processo de formulação de política e planificação, de modo a que os vários objectivos e actividades se apoiem mutuamente, em vez de se confrontarem e contradizerem. Há dois níveis de consistência importantes, no caso do PARP: interno, que diz respeito a como o PARP está construído; e externo, que se refere ao modo como o PARP se relaciona com o conjunto de outros documentos de política pública.

No que diz respeito à consistência interna, o PARP enfrenta, entre outros, quatro grandes problemas. Primeiro, ignora as actuais dinâmicas produtivas e de acumulação de capital em Moçambique, bem como o seu impacto na apropriação e utilização de excedente e recursos, e absorção do excedente produzido. Assim, o PARP perde a oportunidade de tentar aproveitar essas dinâmicas especificamente para mobilizar recursos financeiros e desenvolver ligações específicas (Castel-Branco & Mandlate 2012).

Segundo, está organizado em pilares independentes uns dos outros. Fala de produção mas sem referências a empresas ou quaisquer outras formas sociais concretas (*clusters*, associações industriais, tipos de firmas, etc.) de organização de recursos, capacidades e produção (Muianga 2012; Woodhouse 2012). O emprego é concebido como um produto natural do desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas, mas sem nenhum reconhecimento sobre as condições em que esse emprego poderá, de facto, ser gerado, exceptuando a concepção de que, liberalizando as condições de trabalho, mais emprego será criado e, com o emprego, menos pobreza haverá. A possibilidade de a liberalização da contratação e do trabalho gerar emprego miserabilista não é sequer considerada (Ibraimo 2012). Também não há nenhuma discussão sobre as condições macroeconómicas (por exemplo, o equilíbrio entre consumo e acumula-

ção) que relacionam emprego e redução da pobreza e que estão associadas às estruturas e dinâmicas produtivas e de acumulação (Castel-Branco & Ossemane 2012). Pequenas e médias empresas são mencionadas, ao longo do texto, sem referência a produção e mercados. Finanças, formação e agroquímicos são tratados como insumos em falta no processo produtivo (para fazer o quê, para quê e para/com quem?) que, uma vez existindo, criam a sua própria procura.

Terceiro, a sua componente macroeconómica, orientada para o controlo da inflação em contexto de dependência profunda de importações e altos níveis de porosidade económica (Castel-Branco & Ossemane 2012; Castel-Branco 2012a; Banco de Moçambique 2000-2010 e 2000-2009), é mais capaz de funcionar como impeditivo à protecção do poder de compra das camadas mais pobres e como obstáculo à diversificação e articulação da produção doméstica, do que é capaz de apoiar o desenvolvimento dos objectivos definidos no PARP (Castel-Branco & Ossemane 2012; Castel-Branco 2012b).

Quarto, em contexto de dinâmicas extractivas em rápida multiplicação e com altos níveis de porosidade na economia, o mecanismo de gestão social de recursos naturais não renováveis proposto pelo PARP é a ITIEM, nos seus termos actuais, que é claramente identificado como inadequado (Ossemane 2012).

No que diz respeito à consistência externa, o PARP não guia nem é guiado por estratégias sectoriais. Cada estratégia sectorial tem vida própria. Um exemplo é a nova estratégia nacional de industrialização que o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) apresentou numa sessão da Associação Industrial de Moçambique (AIMO) (Fernando 2010a). Esta estratégia é focada na intensificação das dinâmicas extractivas da economia, com ênfase no complexo mineral-energético e florestas, nas capacidades energéticas necessárias para este complexo, no transporte para exportação, no estabelecimento das indústrias básicas, e nas zonas económicas especiais para exportar. Não há nenhuma semelhança entre esta estratégia e os objectivos preconizados no PARP (Castel-Branco & Mandlate 2012).

PARA QUE SERVE O PARP

As principais constatações desta análise são as seguintes. Primeira, os objectivos gerais do PARP são interessantes, mas o seu quadro operacional não permite escolher prioridades e implementar esses objectivos. Segunda, o PARP ignora as actuais dinâmicas

dominantes e estruturantes da economia, pelo que perde a oportunidade de as usar para a materialização dos seus objectivos. Isto acontece apesar da extensa análise feita à volta desta questão na última década. Terceira, o PARP enfrenta múltiplas inconsistências internas, entre objectivos e actividades, e relacionadas com o quadro macro-económico dado que é insensível ao padrão de crescimento (que o PARP proclama querer mudar). Quarta, o PARP não guia nem é guiado, e até está em contradição com outros documentos de estratégia e política económica.

Então, para que serve o PARP? Há cinco possíveis respostas a esta pergunta. Primeira, é argumentado que o PARP serve para mobilizar recursos externos. Embora em declínio, a ajuda externa continua a representar cerca de 40% da despesa pública. Para além disso, manter um relacionamento activo com doadores é importante do ponto de vista de credibilização do País para atrair investimento privado estrangeiro. Finalmente, a ajuda externa permite compensar pela porosidade da economia criada pelos incentivos fiscais redundantes, fuga ilícita de capitais e privatização das rendas de exploração dos recursos sociais do País (Castel-Branco 2012a).

Segunda, o PARP pode ser visto como parte do processo interno de negociação de opções de desenvolvimento, em face dos conflitos e tensões que a intensificação e expansão da economia extractiva como modo de acumulação criam. Enquanto as estratégias sectoriais e práticas políticas estão focadas na privatização dos recursos naturais, o PARP enfatiza a propriedade do Estado sobre a terra. O PARP fala da produção de comida para o mercado interno, do emprego e da pequena e média empresa nacionais, enquanto as estratégias sectoriais estão focadas na globalização do grande capital nacional, em associação com o capital multinacional, e na privatização e internacionalização das rendas dos recursos. O PARP fala dos “sete milhões” de meticais distribuídos para os distritos como fundo de desenvolvimento local, enquanto as estratégias sectoriais falam em grande investimento estrangeiro. O PARP menciona descentralização da governação pública, e as estratégias sectoriais enfatizam o papel dos grandes projectos de investimento privado multinacional na transformação local. Portanto, o PARP pode ser visto como um compromisso do grande capital nacional, reflectido na elite directiva da Frelimo, feito às bases para alargar a base social do poder e o proteger das suas fragilidades e voracidade.

Terceira, o PARP pode ser compreendido como uma forma de desviar o debate sobre política e planificação pública das estratégias sectoriais – onde estão as questões reais – para um documento que fala de pobreza (então atrai as atenções) mas não serve de muito mais do que retórica.

Quarta, o PARP pode ainda ser entendido como uma tentativa genuína de manter aceitável o nível de provisão de bens e serviços públicos, seja por preocupação genuína com a melhoria da qualidade de vida dos moçambicanos em geral, seja por preocupação em manter a legitimidade do actual poder de Estado, necessária para continuar a desenvolver oligarquias financeiras nacionais rendeiças em associação com o grande capital estrangeiro.

Quinta, o PARP é uma instituição com doze anos de vida, e ninguém sabe o que fazer com ela; nem se acaba com ela, nem se faz algo útil e interessante. Enquanto não for prejudicial, pode ser útil e vai ficando.

Provavelmente o PARP serve todos estes objectivos, mais ou menos propositada e conscientemente. A questão de fundo é que, nos termos actuais, consome enormes recursos e não ajuda; pelo contrário, desvia o debate das questões centrais. O plano de investimento público de médio e longo prazo não é enquadrado pelo PARP, tal como não o é o cenário fiscal de médio prazo. As estratégias sectoriais são independentes umas das outras e do PARP. Então, para que serve manter este exercício fictício de planificação participativa, que pode ser participativo, mas não serve como planificação real do desenvolvimento económico e social?

REFERÊNCIAS

- Amarcy, S., 2012. Opções de Financiamento do Investimento Público: Um olhar crítico ao PARP 2011-2014. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Banco de Moçambique, 2000-2009. Balança de Pagamentos. Maputo: Banco de Moçambique.
- Banco de Moçambique, 2000-2010. Relatório Anual. Maputo: Banco de Moçambique.
- Castel-Branco, C.N., 2002. *An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Mozambican case*. Tese de Doutoramento. Londres: Departamento de Economia do SOAS (Univ. de Londres). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1.
- Castel-Branco, C.N., 2003. Indústria e Industrialização em Moçambique: Análise da Situação Actual e Linhas Estratégicas de Desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana 3/2003*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003c%20QUADER_.PDF.

- Castel-Branco, C.N., 2012a. Fluxos Financeiros Ilícitos em África – recursos escondidos para o desenvolvimento: Reflexões sobre Moçambique. Maputo, 25 de Maio de 2012. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/FluxosIllicitosK_CNCB_25052012.pdf.
- Castel-Branco, C.N., 2012b. Pensando nos “Paradoxos” da Economia de Moçambique de uma Perspectiva de Economia Política: o istema extractivo e poroso de acumulação. Maputo, 28 de Fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/EconMocParadoxos_Agenda2025_v2_revCNCB.pdf.
- Castel-Branco, C.N., Ali, R. & Massingue, N., 2010. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 183–216. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_7.DesRural.pdf.
- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N., 2003. *Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*, Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O., 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da base Produtiva: o que Pode o PARP Aprender com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemane, 2012. Política monetaria e reducao da pobreza em Mocambique - discussao critica. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, p. IESE.
- Chang, H.-J., 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*, Palgrave Macmillan.
- Edwards, C., 1990. *Protection and Policy in Malaysian Manufacturing Sector.*, kuala Lumpur.
- Edwards, C., 1996. Asia and industrial policy in Malaysia: lessons for Africa? In Howard Stein, ed. *Asian Industrialization and Africa: Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment*. Palgrave Macmillan. Disponível em: <http://us.macmillan.com/asianindustrializationandafrica/HowardStein> [Acedido June 20, 2012].
- Fernando, A., 2010. Estratégia Nacional para Industrialização. Ministério da Indústria e Comércio.
- GdM, 1996. *Política, Estratégias e Programas para o Desenvolvimento do Sector Açucareiro.*, Maputo: Instituto Nacional do Açúcar (INA), Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*, Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.

- Ibraimo, Y., 2012. Reflexões sobre Emprego e Redução da Pobreza no PARP – Desafios para uma Abordagem Alternativa. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Jomo, K.S. & Rock, M., 1998. *Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South East Asian newly industrializing countries.*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Disponível em: unctad.org/en/docs/dp_136.en.pdf [Acedido June 20, 2012].
- Lall, S., 1992. Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20(2), pp.165–186.
- Lall, S., 1999. *Promoting Industrial Competitiveness in Developing Countries: Lessons from Asia*, Commonwealth Secretariat.
- Muianga, C., 2012. Desafios de Desenvolvimento da Base Produtiva: Um olhar a partir do PARP 2011-2014. In *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Ossemame, R., 2012. É a ITIEM Relevante para Melhorar a gestão dos Recursos Minerais? Análise Crítica da Experiência. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Woodhouse, P., 2012. Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Wuyts, M., 2011. Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. *IDeLAS*, Boletim N° 35P. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.

DA ECONOMIA EXTRACTIVA À DIVERSIFICAÇÃO DA BASE PRODUTIVA: O QUE PODE O PARP UTILIZAR DA ANÁLISE DO MODO DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE?

Carlos Nuno Castel-Branco | Oksana Mandlate

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para Redução de Pobreza (PARP) 2011-2014 (GdM 2011) reflecte uma mudança, pelo menos em retórica, na percepção oficial sobre a origem e o tratamento da pobreza (Cruz 2011) e o reconhecimento de que a pobreza tem de ser tratada no contexto da actividade e estrutura produtivas nacionais. O PARP menciona a necessidade do alargamento e diversificação da base produtiva, em particular orientada para a promoção de emprego e o aumento da produção alimentar, como a principal arma na luta contra a pobreza. A promoção de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e a assistência ao sector familiar são os caminhos principais desenhados pelo executivo (GdM 2011) para materializar a estratégia de diversificação e alargamento da base produtiva,

A configuração historicamente específica da economia é um resultado da combinação de pressões e ligações económicas com os interesses, motivações, organização e acções dos diferentes agentes económicos (Fine & Rustomjee 1996). Portanto, a planificação económica deve começar com o reconhecimento das dinâmicas económicas existentes – as pressões (ou ligações), os agentes e seus interesses e preocupações dentro do quadro económico e político existente, e a relação entre o Estado, o capital, o trabalho e as finanças – as quais são o ponto de partida para pensar no futuro imediato ou mais distante.

A economia moçambicana, com um modo de acumulação caracteristicamente extractivo (Castel-Branco 2010), é dominada pelo grande capital internacional associado a focos de capitalismo doméstico, geralmente rendeiro e predominantemente especulativo ou prestador de serviços, cuja estratégia a nível global está caracterizada como “acumulação pela desapropriação” das rendas de recursos naturais nos países pobres (Harvey 2005). O capital internacional determina o padrão extractivo de acumulação que, por sua vez, determina o enquadramento de Moçambique na economia internacional. No entanto, o PARP “prescreve as soluções” para a geração de emprego, produção de comida, redução da pobreza e geração de uma classe capitalista nacional independentemente deste padrão extractivo dominante. O PARP não questiona como é que as suas intenções se podem relacionar com este padrão de acumulação de capital, apropriação e uso do excedente, com a organização de processos produtivos e o sistema de incentivos existentes em Moçambique, nem tão pouco discute como é que o modo de acumulação existente pode ser modificado para resultar nos objectivos, pelo menos retóricos, declarados pelo PARP.

O presente artigo procura demonstrar a natureza extractiva da economia e como ela estrutura os padrões produtivos, e discutir como usar as dinâmicas existentes para produzir os resultados que o PARP pretende atingir. O artigo argumenta que a diversificação da base produtiva só pode ser atingida se for reconhecida e devidamente explorada a natureza extractiva do padrão de acumulação de capital, pois isto permite usar dinâmicas de acumulação reais para transformar essas mesmas dinâmicas de acumulação. Prescrever políticas ignorando a realidade não é uma metodologia útil sobre a qual deve assentar um sistema de política e planificação públicas. A primeira secção do artigo mostra a natureza extractiva dominante da economia. A segunda secção discute como é que as dinâmicas extractivas existentes podem ser aproveitadas para transformar a economia num processo de industrialização diversificado, articulado e que satisfaça as necessidades de acumulação nacional e dos cidadãos. A última secção discute as lições e os desafios para o futuro.

CARACTERÍSTICAS EXTRACTIVAS DO MODO DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE

Na última década, a taxa de crescimento económico de Moçambique foi a oitava mais alta no mundo (The Economist 2011), aproximadamente 8% por ano em mé-

dia. Estas taxas de crescimento económico foram sustentadas pelo consumo social e público, em grande parte financiado pela ajuda externa, e pela aceleração do investimento privado sustentado por fluxos externos de capital. Embora usados para fins imediatos diferentes, a ajuda externa e os fluxos externos de capitais privados complementam-se através das parcerias público-privadas, da construção de infra-estruturas para o investimento privado e da abertura da oportunidade de atrair capital externo com recurso a incentivos fiscais, porque a ajuda externa permite compensar pela receita fiscal perdida devido aos incentivos. Nos últimos anos, enquanto os fluxos de ajuda externa tendem a estagnar e diminuir, os fluxos de capital privado externo tendem a expandir com enfoque na extração de recursos (sobretudo minerais, energéticos e madeiras) (Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2011; Castel-Branco 2012c; Castel-Branco *et al.* 2005).

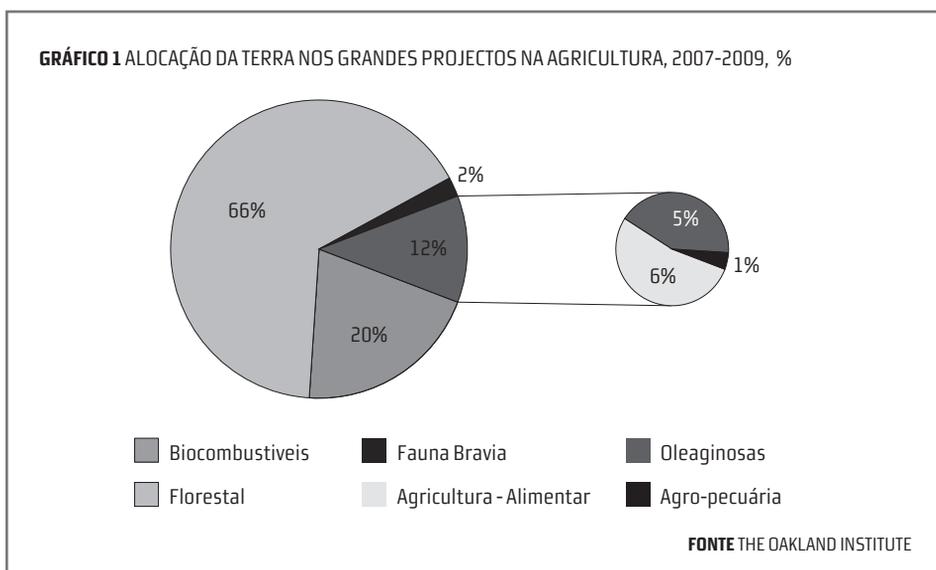
Entre 2000 e 2010, os fluxos externos de capital privado representaram cerca de 87% de todo o investimento privado em Moçambique, nomeadamente: 54% em forma de investimento directo estrangeiro (IDE) e cerca de 33% em forma de empréstimos do sector bancário internacional aos grandes investidores em Moçambique. O investimento directo nacional (IDN) representou cerca de 5% e os restantes 8% foram empréstimos da banca nacional (uma parte do IDN e dos empréstimos da banca nacional foi financiada com fluxos externos de capital) (Castel-Branco 2010). Dado o peso dos fluxos externos de capital no investimento privado em Moçambique, é facilmente deduzível que a entrada do capital estrangeiro estrutura a base produtiva nacional.

Que tipo de estrutura produtiva é gerado por este domínio do capital externo? Esta estrutura pode ser descrita com base nos dados sobre o investimento privado, a alocação de terra, a produção e o comércio de Moçambique. No que diz respeito ao investimento, no período 2000-2010 aproximadamente 50% do investimento privado foi aprovado para a exploração de recursos minerais e energéticos e cerca de dois terços do investimento em construção, transportes, energia e comunicações estão relacionados com actividades extractivas directas. Além disso, do investimento privado na agricultura, cerca de 95% foi para actividades extractivas directas: florestas, tabaco, algodão e biocombustíveis (Castel-Branco 2010)¹. O grosso do investimento na indústria (alumínio, gás e actividades e serviços de engenharia industrial para as grandes empresas do complexo mineral e energético) está também directamente associado ao complexo mineral energético. O mesmo acontece com o investimento na

¹ Dados de Centro de Promoção de Investimentos, anos 2000-2010.

pesca e turismo, onde a actividade consiste em extrair das reservas naturais existentes, sem desenvolvimento e diversificação da base produtiva. Portanto, entre 80% e 90% de todo o investimento privado em Moçambique na última década foi, ou está sendo, aplicado na reprodução e expansão da natureza extractiva da economia.²

O carácter extractivo da economia também é observável pela alocação da terra. Apesar de não existir um levantamento detalhado e completo sobre a alocação da terra em Moçambique³, a base de dados compilada pelo The Oakland Institute⁴ mostra que 88% da terra cedida aos grandes investidores agrícolas entre 2007 e 2009 (5 mil quilómetros quadrados) foi destinada a actividades directamente extractivas: produção florestal, fauna bravia e biocombustíveis (Gráfico 1). Como os dados não permitem identificar a terra alocada ao tabaco (exportado em folha), algodão (exportado em fibra) e outras actividades agrícolas desta natureza, pode concluir-se que o peso estimado das actividades agrícolas extractivas na alocação da terra está subestimado.



² Para a definição e descrição do conceito e características da “economia extractiva” veja Castel-Branco, 2010.

³ Em Moçambique, a terra normalmente é concessionada para um prazo de 50 anos. (República de Moçambique 1997, p.Art. 17).

⁴ Disponível no <http://www.oaklandinstitute.org/land-concessions-made-mozambique> (consultado 13 de Janeiro de 2012).

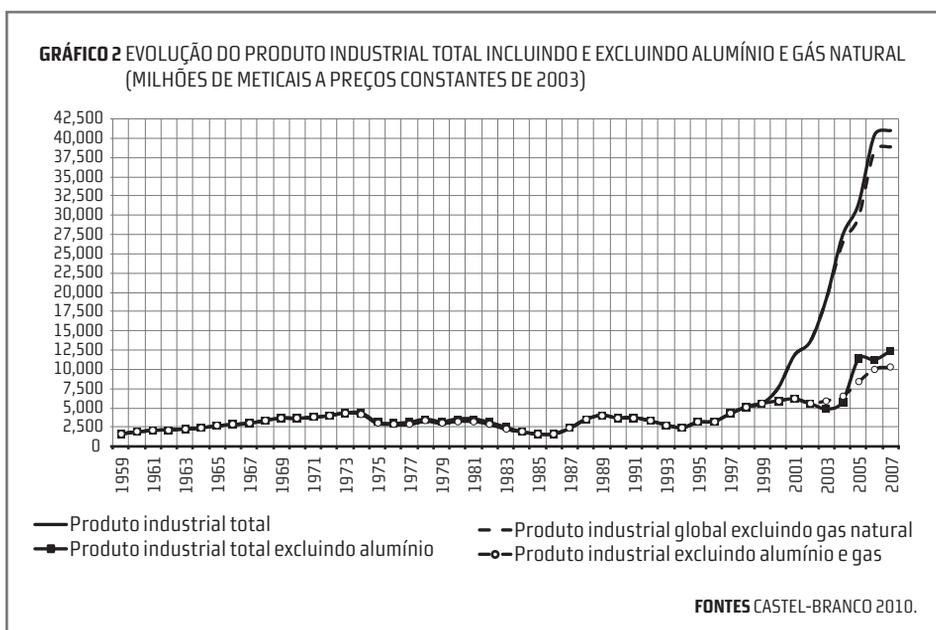
Paralelamente, a economia também não extrai rendas da terra na magnitude necessária para se diversificar. As taxas médias para uso e exploração de terra para grandes explorações comerciais rondam os US\$ 0,40 (40 cêntimos!) por hectare por ano, o que é ridiculamente baixo. Assim, com os 2,5 milhões de hectares alocados a grandes explorações agrícolas entre 2004 e 2009, o Estado deveria ter recolhido taxas totalizando cerca de US\$ 1 milhão por ano mas recolheu apenas cerca de US\$ 100 mil (Castel-Branco 2012b; Ministérios da Agricultura e das Finanças 2010; República de Moçambique 2011; The Oakland Institute 2011). Portanto, a natureza extractiva do uso da terra pode verificar-se quer pelo peso das actividades extractivas na alocação física da terra, quer pelo facto de que a economia nem sequer recolhe rendas significativas desse uso da terra para acumulação económica endógena. Dados dos relatórios da iniciativa de transparência da indústria extractiva em Moçambique para 2008 e 2009 e do orçamento do Estado mostram que o peso dos impostos de superfície (sobre a terra utilizada) dos grandes projectos mineiros e energéticos nas receitas fiscais é quase nulo, apesar das grandes porções de terra já alocadas a esses projectos (Boas & Associates 2011; Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2012c; Ernst & Young 2012). Portanto, a inadequada valorização da terra alocada para grandes projectos comerciais é mais uma forma de extracção de renda da economia para as mãos privadas e para o exterior.

A concessão da terra tem a ver com a redistribuição e o controlo dos meios de produção na sociedade. Os extractos pobres das comunidades que enfrentam competição pela terra e água com os projectos de agro-negócios, turismo e mineração são frequentemente deslocados para terras de menor valor produtivo e passam a ser mais dependentes da aquisição comercial da comida, enquanto as expectativas de criação de novas fontes de rendimento não ficam realizadas⁵: os seus activos e os meios de subsistência ficam reduzidos (Justiça Ambiental & UNAC 2011; Mosca & Selemane 2011). É observável ao nível nacional uma realocação da terra em favor do grande capital extractivo estrangeiro, que resulta da associação dos interesses, motivações e investimento de multinacionais com as elites económicas nacionais (Hanlon 2011).

No que diz respeito à produção, apesar da diferença entre as intenções de investimento e a sua realização efectiva, assim como o desfaseamento temporal entre o momento do investimento e a realização do seu impacto na estrutura produtiva, a natureza extractiva da base produtiva fica evidenciada pelo seu crescente afunila-

⁵ Por exemplo, no caso das propostas de investimento no sector dos biocombustíveis e da madeira, espera-se a criação de um posto de trabalho por cada cinco hectares de terra (Hanlon 2011, p.8) com a remuneração, na maioria dos casos, correspondente ao salário mínimo do sector agrícola.

mento, desarticulação e especialização em exportações com baixo nível de processamento. O Gráfico 2 mostra o peso dominante do alumínio e gás (pouco menos de 80%) na produção industrial total do país. Aliás, se o alumínio e o gás forem excluídos, a produção industrial *per capita* de Moçambique no último meio século terá estagnado, pois a produção industrial total terá crescido apenas ao ritmo da taxa de crescimento da população. No entanto, se o alumínio e o gás forem incluídos, a produção industrial *per capita*, no mesmo período, terá crescido cerca de 60% (Castel-Branco 2010, p.33).



Para além do alumínio e do gás, os sectores com crescimento significativo na indústria são os dos alimentos e bebidas (por causa do tabaco, exportado em folha, e das bebidas, indústria com alto nível de concentração da propriedade e controlo da produção e comércio a nível regional) e minerais não metálicos (cimentos para a construção). Nos sectores industriais de menor crescimento também ocorreu especialização em extracção com gradual desaparecimento das actividades mais complexas e interligadas de processamento. Assim, os têxteis concentraram-se no descarçamento do algodão, fição e sacaria (70% da produção do sector). A metalo-mecânica, com um peso de 0,1% na produção industrial total, concentrou-se em produtos metálicos de consumo final, com uma pequena componente de serviços de engenharia em

desenvolvimento para servir os grandes projectos do complexo mineral-energético. Quer ao nível mais agregado da indústria como um todo, quer ao nível dos subsectores industriais e das firmas, a imagem é semelhante: o domínio das dinâmicas extractivas, a ruptura das ligações e o gradual desaparecimento das actividades de substituição de importações (Castel-Branco 2002; Castel-Branco 2010) .

A tabela 1 mostra esta crescente concentração das actividades produtivas por ramo industrial em actividades cada vez mais simples e menos interligadas, resultando na expansão, reprodução e aprofundamento da natureza extractiva da indústria. Os únicos ramos com peso significativo que desenvolvem processamento industrial para além dos níveis mais primários a que estão sujeitos o alumínio e o gás são os de natureza oligopolista – concentração da propriedade, controlo, finanças e mercados num pequeno grupo de grandes empresas, como é o caso das bebidas, açúcar e tabaco e dos cimentos.

Nos outros sectores da economia também se registam as mesmas tendências de desarticulação, simplificação e produção para extracção – a actividade agrícola é dominada pelo tabaco, pela madeira, algodão, açúcar e caju não processado; os transportes estão focados nos grandes corredores logísticos dos países da *hinterland* e de prestação de serviços às plantações e minas; a pesca e o turismo estão concentrados nas vantagens que podem extrair directamente da natureza; as finanças estão concentradas na extracção, na logística para extracção ou no comércio.

Esta realidade é, aliás, captada pela estrutura industrial já descrita – na medida em que a economia evolui para o afinilamento e especialização em dinâmicas extractivas de acumulação, as ligações industriais vão desaparecendo, como ilustra a tabela 1.

As actividades extractivas não só são as de maior peso, como também são as mais dinâmicas na economia moçambicana, o que permite prever que o carácter extractivo da economia se vai expandir, consolidar e aprofundar nos próximos anos. Moçambique é destacado entre os quatro países que mais contribuirão com novos projectos para o crescimento da indústria mineira mundial no período até 2020 (Mining Journal 2011), em particular devido aos projectos de exploração de carvão. O governo moçambicano prevê que em 2015 a contribuição do sector mineiro para o PIB chegará aos 12% (Mining Journal 2010)⁶. Com a possibilidade de construção de refinarias de liquidação de gás natural na bacia de Rovuma pela Anadarko e ENI, o valor estimado do investimento extractivo na próxima década será dez vezes maior do que o PIB do país em 2009 (Financial Times 2012).

⁶ Em 2010 o peso do sector mineiro era de 1,5% do PIB.

TABELA 1 CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO NOS PRINCIPAIS SUBSECTORES DA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA

Subsector	Produtos introduzidos desde 1959	Produtos “descontinuados” entre 1959 e 2007 (a)	Composição do sector em 2004-2008			
			Principais produtos	Valor de Produção em 2008 (000' MT) (b)	% da produção do subsector	% da produção industrial total
Alimentar, bebidas e tabaco	Nenhum	Chá (1993) e caju processado (1994)	Açúcar, farinha, cerveja, tabaco	4,462,759	70%	10.9%
Têxteis, vestuário e produtos de pele	Nenhum	Sisal (1992?) e copra (2000?)	Algodão, fios e sacaria	240,663	70%	0.6%
Minerais não metálicos	Cerâmicas (1966) e vidro (1966)	Cerâmicas (2002) e vidro (1997)	Cimento	2,105,078	70%	5.1%
Metalurgia	Alumínio (2000)	Ferro e aço (1999)	Alumínio	28,592,324	98%	69.8%
Metal-mecânica	Nenhum	Equipamento não eléctrico (2001), equipamento eléctrico (2003)	Produtos metálicos variados para consumo final	26,986	80%	0.1%
Químicos e derivados de petróleo	Gás natural (2004), derivados de petróleo (1961), plásticos (1966)	Derivados de petróleo (1992)	Gás natural	2,120,386	80%	5.2%

FONTE CASTEL-BRANCO (2010, P. 38)

O impacto das actividades extractivas sobre a economia ainda é maior se considerarmos o seu papel estruturante nas dinâmicas dos serviços. Como já foi mencionado, cerca de dois terços do investimento em transportes, comunicações, construção e energia estão relacionados com a economia extractiva, quer por via do financiamento, quer por motivação da procura (Castel-Branco 2010). Segundo *The Banker* (2011, p. 70), o Presidente do Millennium BIM, o maior banco comercial em Moçambique, afirmou que a grande expansão de crédito do seu banco nos últimos três anos foi determinada pela procura das companhias que fornecem logística ao sector mineiro. O sector financeiro nacional não tem capacidade para financiar os grandes projectos extractivos, mas a expansão do crédito na economia oscila em torno desses projectos. Portanto, o sector financeiro doméstico tenta expandir-se como auxiliar das finanças internacionais que são focadas nos grandes projectos que expandem e aprofundam a economia extractiva.

O grande capital extractivo também exerce pressão sobre a alocação de recursos públicos, o que é evidente pela atenção que o programa de investimento público dá ao apoio directo ao aumento da rentabilidade da economia extractiva através da provisão de grandes infra-estruturas a montante e a jusante dos grandes projectos – transporte, electricidade, comunicações, aeroportos e linhas férreas, estradas circulares, o projecto da linha férrea Sul-Norte, o projecto do metro de Maputo, entre outros. Estes projectos são altamente atractivos para o grande capital, mas inadequados para a diversificação e alargamento social da base produtiva e para a satisfação das necessidades mais básicas da população urbana e rural. Por exemplo, a resposta à crescente dificuldade de circulação gerada pelos engarrafamentos na cidade de Maputo é o enorme investimento na estrada circular e no metro, em detrimento de uma opção muito mais barata, mas politicamente inaceitável para as elites, de investir substancialmente em sistemas baratos e simples de transporte público. Outro exemplo, o Governo projecta a construção da linha férrea que ligue o Sul e o Norte de Moçambique, que é muito mais cara e menos útil do que investir no sistema de cabotagem marítima e na intermodalidade dos transportes para desenvolver a malha e ligações económicas e sociais domésticas.

Além disso, apenas os grandes projectos extractivos podem criar as suas próprias infra-estruturas básicas, e a sua demanda por infra-estruturas é tão grande que absorvem toda a capacidade infra-estrutural construída por si próprios com o incentivo e financiamento do Estado. Se o investimento público for concentrado para apoiar estes grandes projectos, a diversificação e alargamento da base produtiva ficam im-

possibilitadas porque os pequenos e médios projectos não poderão criar a sua base de infra-estruturas, nem terão espaço para utilizar a infra-estrutura criada pelos e para os grandes projectos.

O afunilamento da actividade económica desincentiva investimento por dificultar a diversificação e limitar, assim, as oportunidades de investimento. Segundo dados do Banco de Moçambique⁷, apenas entre 3% e 5% dos rendimentos do investimento directo estrangeiro são reinvestidos em Moçambique. Dados os custos e escassez de capital doméstico e a não retenção de receita fiscal devida aos incentivos redundantes, o facto de as multinacionais não reinvestirem mais dos seus lucros em Moçambique tem grande impacto na capacidade real de promover diversificação e alargamento da base produtiva.

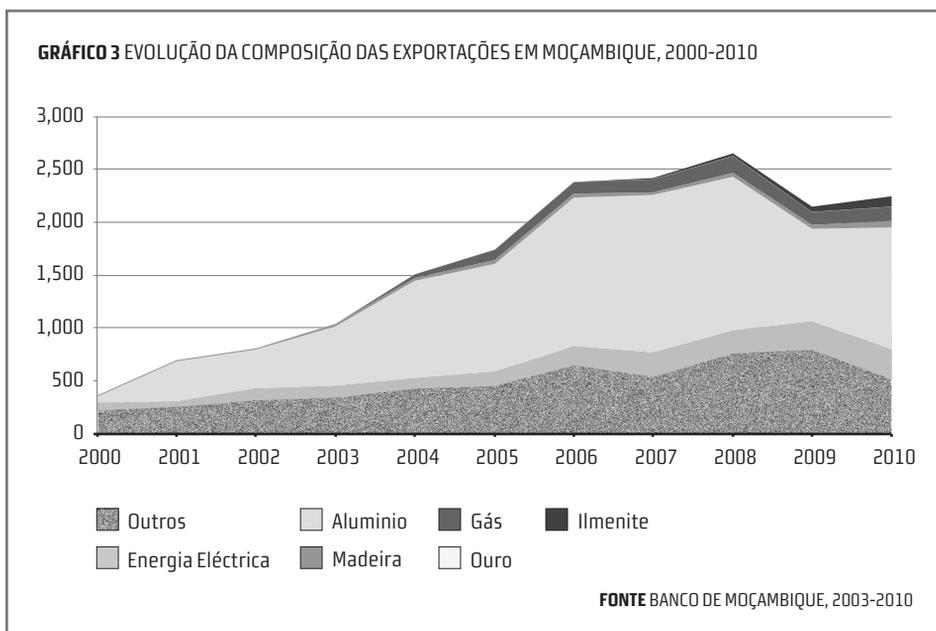
No que diz respeito ao comércio, o crescimento das exportações entre 2000 e 2010 foi sustentado pela economia extractiva, o que é reflectido no aumento do peso dos principais produtos do complexo mineral-energético e madeiras no total das exportações de 39% para 77% (Gráfico 3). Alumínio, energia eléctrica e gás representam 76% destas exportações (ou 59% das exportações totais de Moçambique). O começo de exploração de carvão mineral em larga escala, de acordo com as estimativas oficiais (Bias 2010, p.32) exercerá um impacto sobre as exportações e o PIB similar à entrada da Mozal. O mesmo acontecerá com a entrada em funcionamento dos projectos de gás da bacia de Pemba e dos fosfatos em Nampula (MMEC 2012).

As exportações de Moçambique para a África do Sul (principal parceiro comercial de Moçambique quando o alumínio é excluído das contas) aumentaram cerca de 8 vezes entre 1990 e 2009. No entanto, o peso da componente extractiva nestas exportações passou de 45% em 1990 para 78% em 2009, ano em que energia e gás natural representaram cerca de 76% das exportações moçambicanas para o vizinho sul-africano (Castel-Branco 2010). Além disso, o défice comercial com a África aumentou, no mesmo período, em cerca de 8 vezes, sendo determinado pela importação de bens de consumo e equipamento (Castel-Branco 2010).

O exemplo do comércio externo com a África do Sul é ilustrador da estrutura extractiva da economia moçambicana: as suas actividades produtivas são cada vez mais afuniladas em torno de um pequeno leque de produtos naturais ou quasi-naturais, e é incapaz de substituir importações de forma significativa. Dado que a economia pouco absorve do excedente (Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2012c), também não au-

⁷ Relatório Anual e Balança de Pagamentos, anos 2000-2010.

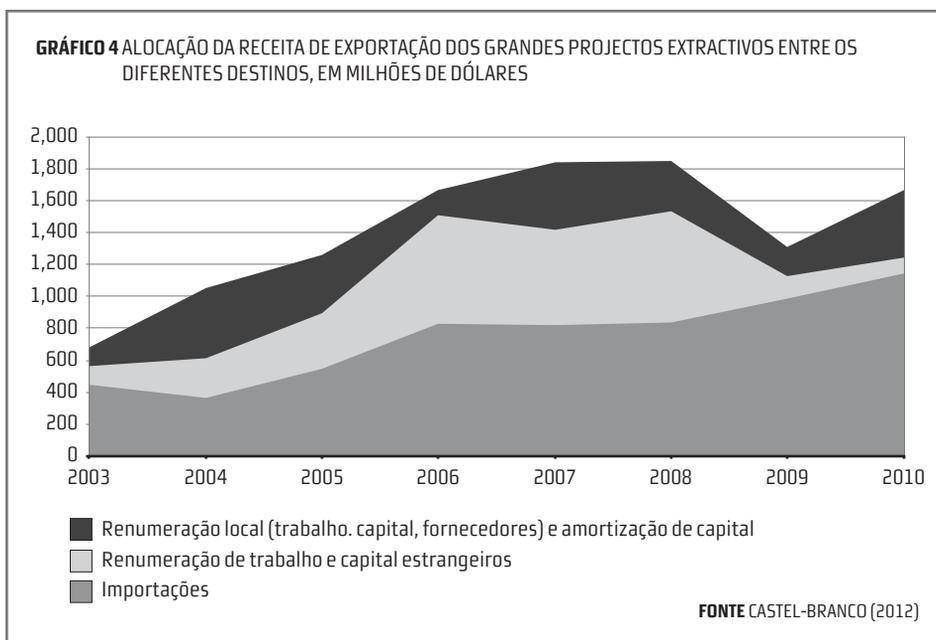
menta significativamente a sua capacidade de importação independente dos grandes projectos extractivos.



Assim, incluindo os grandes projectos minerais e energéticos, a taxa de cobertura das importações de Moçambique pelas suas exportações (indicador da capacidade autónoma diversificada de financiar importações) aumentou desde o fim da guerra (1992) de 32% para 72% em 2008. No entanto, excluindo os grandes projectos, a melhoria da cobertura das importações foi muito mais modesta (de 32% para 37%) (Castel-Branco 2010, p.48). Portanto, excluindo os grandes projectos do cálculo (das importações e das exportações), a taxa de cobertura das importações em Moçambique melhorou a uma média de 0,25% ao ano nas últimas duas décadas, sendo em 2010 semelhante ao que era em 1981.

A rápida expansão da dinâmica extractiva da economia não resulta necessária e automaticamente em benefícios para a economia como um todo. O valor acrescentado na economia só serve para alargar as bases de desenvolvimento e bem-estar se for amplamente absorvido na economia. Uma das características importantes da economia extractiva é que ela é porosa, isto é, não absorve o excedente. Um exemplo disto é a fraqueza de substituição de importações e limitado contributo da economia extractiva para a capacidade de importação da economia nacional (Castel-Branco

2010, p.48; Castel-Branco 2012c). Outro exemplo é a privatização e exportação das rendas da terra (por via de baixas taxas sobre a exploração comercial da terra e sua não colecta) e da produção (por via dos incentivos fiscais redundantes, fuga ilícita de capitais e não reinvestimento em diversificação). O terceiro exemplo é a aceleração do afunilamento da economia e a sua especialização na prestação de serviços ao capital extractivo e apropriação privada das rendas. Estes factores, quando associados, geram a porosidade. Os gráficos seguintes mostram a distribuição do rendimento dos grandes projectos e como estes não geram rendas disponíveis para a economia. O gráfico 4 também mostra que quanto mais rentáveis são os projectos mais capital é exportado da economia e, inversamente, quando a rentabilidade dos projectos diminui significativamente (como aconteceu em 2008-2009 com o alumínio por causa da queda do preço mundial em mais de um terço) as exportações de capital também diminuem e mais do que proporcionalmente (Castel-Branco 2012c).



Esta tendência deverá agravar-se se as dinâmicas actuais se mantiverem. Primeiro, como já foi demonstrado com os dados sobre investimento, tudo indica que a economia extractiva expandirá e aprofundar-se-á, quer por interesse do capital privado, quer por opção de política de investimento público. Segundo, as grandes intenções

públicas de “diversificação” da base produtiva centram-se nas zonas francas industriais (CdM 2007; MPD 2012), que, tipicamente, não desenvolvem ligações produtivas dentro da economia, não substituem importações e são exclusivamente orientadas para exportações simples de produtos finais rentabilizadas pelo investimento público na infra-estrutura e pelo baixo custo da força de trabalho.

Como pode o PARP, nestas circunstâncias, ignorar esta realidade socioeconómica na construção de perspectivas de transformação a médio prazo? Será possível mudar estas dinâmicas?

Para além dos óbvios desafios económicos e institucionais existentes, é preciso tomar em conta que o domínio económico do grande capital extractivo gera interesses, motivações, estímulos e poder político. Não é por acaso, por exemplo, que, como ilustrado anteriormente com vários exemplos, a política pública na prática está orientada para apoiar a rentabilização da economia extractiva e a apropriação privada e/ou exportação das rendas, ao mesmo tempo que, em retórica, o discurso político anuncia a necessidade de diversificar e alargar a base produtiva. Aliás, o facto de o discurso político, na forma de plano de médio prazo, ignorar o domínio da economia extractiva e negligenciar o debate sobre como aproveitar as dinâmicas extractivas para diversificar, alargar e articular a base produtiva, mostra que o discurso de diversificação é pouco mais do que retórica. A transformação não é apenas, nem fundamentalmente, uma questão técnica; é sobretudo uma opção política. Logo, o primeiro passo nessa transformação é a mobilização dos interesses e motivações favoráveis à mudança e articulá-los politicamente para a efectivar.

A secção que se segue discute como é que as dinâmicas extractivas existentes podem ser aproveitadas para transformar a economia num processo de industrialização diversificado, articulado e que satisfaça as necessidades de acumulação nacional e dos cidadãos.

DAS DINÂMICAS EXTRACTIVAS À DIVERSIFICAÇÃO E GERAÇÃO DE EMPREGO

Como foi mencionado anteriormente, o PARP afirma que pretende reduzir a pobreza promovendo a diversificação da base produtiva e o emprego. No entanto, o PARP ignora as dinâmicas extractivas de produção, reprodução, acumulação e uso do excedente e recursos que existem e dominam a economia moçambicana. Na secção anterior, foi demonstrado que o investimento, o uso da terra, a estrutura logística e as finan-

ças estão enquadrados pela economia extractiva. Se estas dinâmicas forem ignoradas, como será possível equacionar transformação (transformar o quê, porquê, com quem e para quê), identificar que políticas específicas precisam de ser adoptadas e mobilizar capacidades? Em resumo, sem entender como a economia funciona e estudar como tirar proveito dessas dinâmicas de funcionamento, como será possível fazer alguma coisa sobre a economia?

A secção anterior mostrou a porosidade da economia e esta secção pretende discutir como reduzir essa porosidade aproveitando as dinâmicas extractivas da economia (que, queiramos ou não, são a realidade dominante) para atingir os objectivos de diversificação da base produtiva e geração de emprego.

Além disso, a secção também mostra que a “diversificação” é apenas parte da questão; é necessário pensar igualmente na articulação e substituição de importações e nos objectivos produtivos.

LIGAÇÕES FISCAIS

A redução da porosidade da economia depende das ligações que se desenvolvem entre actividades económicas e sociais, pois estas ligações permitem a retenção, absorção e reprodução do excedente. A primeira e mais imediatamente importante ligação derivável da economia extractiva é a apropriação e socialização das rendas resultantes do poder e competição oligopolistas, das economias de escala (incluindo do uso de terra em larga escala) e da elevada elasticidade da procura dos bens e serviços gerados relativamente ao rendimento e da baixa elasticidade da procura desses bens e serviços relativamente ao preço. Estas rendas podem surgir em três formas principais: impostos sobre os lucros do capital e/ou sobre as exportações, royalties em espécie e monetárias e impostos ou taxas sobre a exploração comercial da terra. A estas rendas dominantes juntam-se os impostos directos sobre os rendimentos do trabalho. A minimização da fuga ilícita de capitais (primariamente promovida pela subfacturação das exportações e sobrefacturação das importações) e da apropriação de rendas indevidas pelo capital (resultantes dos incentivos fiscais, das baixas taxas sobre a terra, da depreciação acelerada do capital, entre outras) poderá maximizar a massa colectável, isto é, as rendas possíveis de serem apropriadas pelo Estado e pelas comunidades onde as actividades se desenvolvem.

As ligações fiscais têm grande relevância pelas seguintes três razões principais. Primeira, o orçamento do Estado é altamente deficitário, pois mais de um terço da despesa é financiado pela ajuda externa que tende a estagnar ou ser reduzida. A ex-

pansão da despesa pública, quer através do investimento em infra-estruturas sociais e económicas, quer através da despesa corrente associada ao investimento (operação e manutenção das capacidades criadas com o investimento), põe pressões contínuas e crescentes sobre os recursos disponíveis. Portanto, o problema não consiste apenas em encontrar respostas para substituir a ajuda externa em declínio mas em fazer essa substituição num quadro de expansão inevitável da despesa pública.

Actualmente, as receitas fiscais crescem por causa da redução da evasão fiscal, o que a médio prazo conduz a inevitáveis retornos decrescentes do esforço de melhoria da administração fiscal; e por causa dos impostos indirectos sobre as transacções, com inevitáveis impactos negativos, quer do ponto de vista da distribuição mais equitativa do rendimento, quer do ponto de vista da promoção de ligações entre actividades económicas (Ossemame 2011). Por causa dos seus custos (juros comerciais não-concessionais e curtos períodos de maturação), o uso da dívida pública, doméstica e externa, para financiar o Estado tende a promover uma despesa pública orientada para objectivos de curto prazo com altos retornos financeiros o que, no caso moçambicano, quer dizer investimento na reprodução da economia extractiva (Castel-Branco 2011; Massarongo & Muianga 2011).

Além disso, a dívida pública doméstica aumenta as pressões sobre a massa monetária restringida pela prioridade dada pelo Banco Central ao controlo da inflação. Como resultado, os custos do capital aumentam para todos os sectores da economia, com excepção dos que são sobretudo financiados por fluxos externos de capital (como é o caso dos grandes projectos extractivos), os bancos e outro capital doméstico desenvolvem preferência para a especulação com activos financeiros e a taxa de câmbio aprecia (Castel-Branco 2012a; Massarongo & Muianga 2011; Castel-Branco & Ossemame 2012). A combinação destes efeitos é letal para as aspirações de diversificar e articular a base produtiva e substituir importações a partir de ligações efectivas dentro da economia. Isto é, é letal para as intenções definidas no PARP.

No entanto, como foi demonstrado por Ossemame (2011) e Castel-Branco (2012b e 2012a), existem reservas fiscais ociosas ligadas aos incentivos redundantes para o investimento directo estrangeiro de grande escala, às **baixas tarifas sobre a exploração comercial de terra em grande escala e à fuga ilícita de capitais**. As pequenas e médias empresas e a produção de alimentos são penalizadas, enquanto as multinacionais recebem subsídios implícitos (através dos incentivos fiscais, das baixas taxas sobre a terra, das infra-estruturas, etc.) e a elite política e económica tem acesso privilegiado a ligações às transnacionais.

A mobilização destas reservas ociosas, que no seu conjunto representam entre 7% e 9% do Produto Interno Bruto (PIB) de Moçambique, pode trazer quatro benefícios imediatos: (i) ligar a expansão da base fiscal à expansão da economia, (ii) reduzir as pressões macroeconómicas que encarecem o capital, promovem especulação e apreciam a taxa de câmbio, (iii) garantir justiça social no esforço fiscal e na redistribuição do rendimento e (iv) reter e absorver na economia uma porção cada vez maior do valor adicionado em território nacional, o PIB, para efeitos de transformação do padrão de produção, apropriação, acumulação e uso do excedente (Castel-Branco 2011; Castel-Branco 2012a; Castel-Branco 2012b; Massarongo & Muianga 2011; Ossemane 2011).

Segunda, as ligações fiscais permitem a apropriação social de recursos financeiros não consignados, que podem ser livremente redistribuídos entre sectores da economia e entre grupos sociais através da estratégia de despesa pública e comunitária. Deste modo, cria-se a capacidade de financiar a diversificação das actividades económicas e sociais e da própria base fiscal, criando gradualmente uma economia menos extractiva e menos porosa.

Terceira, as ligações fiscais aumentam a poupança doméstica como proporção do rendimento nacional e do excedente gerado, criando uma relação dinâmica positiva entre crescimento económico, acumulação e oportunidades de investimento diversificado e de substituição de importações, e gerando uma base sustentável de crescimento da despesa pública orientada para provocar o *crowding in* do investimento privado, a redução dos custos marginais de investimento e o aproveitamento produtivo das rendas.

Em última análise, as ligações fiscais permitem ligar positivamente a economia extractiva às **intenções declaradas fundamentais do PARP: diversificação da base produtiva, geração de emprego, promoção da pequena e média empresa e desenvolvimento da capacidade de financiamento da economia.**

Mas o mero fortalecimento das ligações fiscais não garante que os objectivos acima descritos sejam alcançados. Se os recursos fiscais adicionais forem apenas investidos nos grandes projectos (por exemplo, na sua infra-estrutura) ou somente em consumo social corrente ou investimento não directamente produtivo, a retenção e absorção da riqueza pode resultar na consolidação, reprodução e expansão da economia extractiva, na expansão insustentável da procura ou em contínuas pressões inflacionárias e de apreciação da moeda. A redução da porosidade da economia por via da melhoria da retenção e absorção da riqueza pode ser prejudicial na ausência de estratégias de industrialização orientadas para a diversificação, articulação e substituição efectiva de importações. A subsecção seguinte discute as ligações industriais.

LIGAÇÕES INDUSTRIAIS E ESTRATÉGIA DE INDUSTRIALIZAÇÃO

O segundo tipo de ligações, as que directamente afectam a densidade da malha económica, é constituído pelas ligações produtivas: a jusante, a montante, paralelas e a partilha de produção.

De um modo geral, *as ligações a jusante* adicionam valor ao produto primário (dependendo da profundidade do processo de transformação), mas o impacto deste valor adicional na economia é muito variável. Por um lado, os produtos primários variam muito e a sua transformação tem implicações diferentes – o processamento do tabaco, do algodão e das madeiras, o desenvolvimento do processamento pesqueiro e pecuário não têm nem os custos nem as economias de escala dos minérios e hidrocarbonetos, são mais próximos dos actuais níveis tecnológicos e logísticos da economia nacional e podem gerar a multiplicação de ligações tecnológicas e logísticas de diversos tipos. Naturalmente, estas ligações têm de responder à procura e às condições do mercado: onde existe a procura, para que quantidades e especificações/standards e a que preços? (Woodhouse 2012). O mesmo se aplica à exploração de fontes de energia (hidroeléctrica e hidrocarbonetos) para criar alternativas energéticas mais abundantes, acessíveis, baratas e limpas para a economia nacional.

Já o desenvolvimento, a médio prazo, das indústrias metalúrgica e química com base na transformação dos minérios e hidrocarbonetos é assunto muito mais controverso. Esta opção é atractiva para elites políticas e económicas nacionais por causa da expectativa de o valor adicionado gerar altas rendas para acelerar e consolidar acumulação privada de capital em grande escala, e para empresas que prestam serviços de engenharia industrial ou outros serviços de logística, por causa da escala e relativa continuidade da procura.

Contudo, há seis problemas principais a considerar quando esta opção é discutida. Primeiro, a implementação destes grandes projectos tem um potencial reduzido para alterar a natureza extractiva da economia. As economias de escala nas indústrias transformadoras ligadas a actividades extractivas normalmente excedem a capacidade dos mercados nacionais dos países pobres, e o investimento depende das condições do mercado internacional, envolve a integração vertical e grandes montantes de investimento (Kraemer & Tulder 2009, p.140). A concretização destes grandes investimentos, no contexto de falta de capacidade financeira e técnica interna, depende das estratégias, globais e regionais, das multinacionais (Castel-Branco 2004)⁸. Logo, a

⁸ A política industrial selectiva pode intervir para alterar o sistema de incentivos de algumas actividades específicas: percebendo as estratégias das multinacionais, o estado tem possibilidade de influenciar o processo de decisão de multinacionais.

exportação de produtos primários um pouco mais processado ou semi-processados não altera, no essencial, nem as estruturas nem as dinâmicas económicas pois as oportunidades de diversificação, articulação e substituição de importações que cria são muito limitadas.

Segundo, os mercados de produtos primários processados não geram necessariamente mais rendas nem são necessariamente mais estáveis do que os de produtos primários não processados, e geralmente enfrentam mais barreiras ao comércio. Um exemplo do problema de instabilidade nestes mercados foi a queda brusca da procura e do preço mundial de lingotes de alumínio entre 2008-2010, que fez cair o valor das exportações de alumínio de Moçambique em mais de um terço (Castel-Branco & Ossemame 2010). Portanto, além de as rendas não serem necessariamente altas nem estáveis, a procura por serviços não é sempre contínua e pode afectar negativamente a rentabilidade e expectativas de crescimento das indústrias nacionais prestadoras de serviços (Castel-Branco & Goldin 2003; Krause & Kaufmann 2011).

Terceiro, adicionar valor em território nacional não significa necessariamente que o valor adicionado seja absorvido pela economia de Moçambique ou pelos capitalistas nacionais – com o actual nível de porosidade da economia, não existe nenhuma garantia de que o valor adicional seja retido e absorvido, para além dos custos correntes dos projectos e alguma partilha de lucros com capitalistas nacionais.

Quarto, a base logística e de qualificações necessárias para a industrialização básica a jusante do complexo mineral-energético é intensiva em capital e difere substancialmente do que é necessário para gerar uma base produtiva mais alargada, diversificada, articulada e que substitua importações efectivamente.

Quinto, a extensão da economia extractiva e da dependência do investimento e da organização da produção e comércio em relação ao grande capital externo multiplica as oportunidades e condições para fuga lícita e ilícita de capitais.

Sexto, esta opção aumenta o peso e a influência do capital extractivo no desenho e implementação da política económica, limitando ainda mais o espaço de acção para romper estruturalmente com a economia extractiva e porosa.

As ligações a montante são uma das opostas à estratégia da redução de pobreza (GdM 2011, p.24). A experiência de programas de promoção do aumento da componente local nos fornecedores dos grandes projectos em Moçambique demonstra que as ligações efectivas entre o grande capital extractivo e as firmas locais são limitadas pelos requisitos de qualidade e escala, os quais exigem das firmas investimento em capacidades que só se justifica se a escala e continuidade dos contratos forem garantidas.

Muitas firmas nacionais são apenas delegações de firmas estrangeiras que recolhem encomendas ou prestam serviços simples, ou são *joint-ventures* entre firmas locais e estrangeiras, especialmente quando os custos de investimento inicial são baixos pelo que os *sunk costs* das firmas estrangeiras são limitados. Quando os *sunk costs* são altos, ou a especialização tecnológica é muito alta, as firmas estrangeiras optam por montar uma delegação local para receber encomendas que são satisfeitas por empresas sediadas fora do território nacional. A componente importada dos bens e serviços prestados por firmas nacionais aos grandes projectos é muito elevada, e o desenvolvimento de qualificações e transferência de tecnologias são limitados (Castel-Branco & Goldin 2003, pp.30–32; Krause & Kaufmann 2011, pp.49–52).

No entanto, as ligações a montante têm um potencial maior para a economia, a médio prazo, do que as ligações a jusante. A sofisticação e expansão do fornecimento local permitem flexibilizar a logística e reduzir os custos de grandes projectos extractivos, se as empresas locais se tornarem competitivas, além de que podem gerar externalidades importantes para o resto da economia com impacto na redução dos custos marginais de investimento, desenvolvimento de infra-estruturas e qualificações diversificadas e melhoria das condições de rentabilidade de uma base produtiva mais diversificada e articulada. O desenvolvimento das ligações a montante (fornecedores) pode também minimizar a fuga ilícita de capitais pois a substituição de importações decorrente deste desenvolvimento reduz a margem de manobra para sobrefacturar importações de bens e serviços. A produção de bens básicos de consumo, peças sobressalentes e serviços especializados de engenharia industrial (manutenção e reparação, estudos e projectos, desenho de produtos, etc.) pode tornar-se viável se for possível atingir a escala mínima necessária e diversificar as fontes de procura para garantir continuidade dos mercados. Também é preciso entender as dinâmicas de procura (escala, estabilidade e dinâmicas tecnológicas) de cada produto e mercado de modo a identificar oportunidades viáveis que maximizem ligações e, assim, as oportunidades de expansão sustentável (Castel-Branco 2004; Castel-Branco & Goldin 2003; Krause & Kaufmann 2011).

A política industrial de Moçambique está em transição. Por um lado, o documento de política de 2007 (CdM, 2007) é generalista e apenas lista actividades potenciais, sem análise de mercados e prioridades, pelo que não fornece uma base para este desenvolvimento, particularmente num contexto em que a economia nacional não detém vantagens tecnológicas nem pode, por isso, ter acesso às rendas que essas vantagens poderiam dar. Por outro lado, em 2011 o Ministério da Indústria e Comér-

cio apresentou as bases da nova política e estratégia industrial (Fernando 2010), que claramente (i) enfatiza o domínio do complexo mineral-energético sobre a economia, como determinante do foco do investimento, produção, exportações e infra-estrutura (energia, estradas, linhas férreas, portos); e (ii) adiciona as zonas económicas especiais para processamento e montagem final em actividades de indústria ligeira intensivas em trabalho para exportação, mas sem quaisquer outras ligações com a economia. Esta nova estratégia, ainda não tornada oficial, está claramente em linha com a utilização do capital internacional como fonte de acumulação do capital privado nacional, mas não prevê transformação da base produtiva.

Em face das dificuldades de instalação de sistemas de protecção prolongada por causa das regras actuais de comércio internacional, a política industrial tem de se virar para os sistemas de rápida aprendizagem e inovação para que as indústrias nascentes amadureçam a curto e médio prazos. Isto requer investimento nos sistemas de aprendizagem e qualidade, clara identificação de mercados e oportunidades que permitam definir prioridades, e perspectivas de diversificação, articulação e inovação (Castel-Branco & Goldin 2003; Chang 2002; Krause & Kaufmann 2011). As ligações a montante podem fortalecer a rede de capitalistas locais, e criar algumas capacidades e competências, envolvendo o capital extractivo em partilha de custos. Entretanto, esta opção não é suficiente para criar as dinâmicas de diversificação da base produtiva com impacto extenso sobre a redução da pobreza, esperada pelo PARP.

O terceiro tipo de ligações produtivas é constituído pelas *ligações paralelas* (relativamente à base extractiva da economia). Estas ligações são paralelas apenas no sentido em que não são dependentes nem dominadas pelas cadeias de produção dos projectos extractivos. Consistem num leque diversificado de actividades produtivas que podem parcialmente ligar-se a grandes projectos por estes representarem fontes de procura, ou fornecedores de matérias-primas ou fontes de rendas para financiamento das actividades paralelas, mas estas actividades oferecem à economia oportunidades de diversificação para além dos grandes projectos e que não desaparecem com os grandes projectos.

No caso de Moçambique, o desafio que o PARP coloca para este tipo de ligação paralela (ou diversificação que beneficia, mas não depende da cadeia de produto e valor dos mega-projectos) é a produção e acesso fácil a bens básicos de consumo, em especial a comida. A disponibilidade de bens básicos de consumo a baixo preço e acessíveis no mercado é fundamental para gerar emprego decente em grande escala. Para além do óbvio impacto destas actividades na criação directa de emprego, o acesso

a bens básicos de consumo a baixo preço permite aumentar salários reais (isto é, o nível de vida garantido pelo salário) ao mesmo tempo que permite manter o rácio entre salário nominal e produto a um nível suficientemente competitivo para que as firmas tenham interesse em criar postos de trabalho (Wuyts 2011). Portanto, a questão é como tornar a produção de comida e outros bens e serviços básicos de consumo economicamente viáveis, ao mesmo tempo que geram emprego e níveis de vida decentes. [Woodhouse (2012) discute esta questão relativamente ao desenvolvimento agrário, enquanto Muianga (2012) faz uma discussão mais geral do sistema produtivo]. A ligação entre emprego e redução da pobreza não é directa nem automática, pois depende do que acontece com o salário real, o qual depende da produtividade do trabalho, da porção do valor gerado pelo trabalho que é apropriado pelos trabalhadores, e do poder de compra do salário (Ibraimo 2012). Por isso, a produção de comida barata, diversificada e acessível é o contributo fundamental que as ligações paralelas, em especial a agricultura, podem nesta fase prestar para a transformação do modo de acumulação em Moçambique.⁹

Os modelos produtivos e os mercados também se criam. Um exemplo disso é o mercado interno de biocombustível. O Estado “criou” o mercado, legislando a mistura de etanol e biocombustível na gasolina e gasóleo. Mas não basta legislar para criar o mercado, é preciso criar as condições produtivas para poder tirar proveito desse mercado.

A identificação e a promoção de actividades com alto potencial para gerar ligações e criar novas dinâmicas de acumulação doméstica, incluindo com o grande capital extractivo, é fundamental na planificação económica em Moçambique. A expansão de linhas férreas, electrificação, *pipelines*, estradas e sistemas de transporte, sistemas especializados de armazenamento e embalagem, a indústria de construção, a crescente procura de alimentos a baixo custo no mercado, a procura de componentes e peças sobressalentes, tanto ao nível doméstico como ao nível regional, vão precisar de uma quantidade significativa de insumos: ferro e aço, cabos eléctricos, rolamentos, peças sobressalentes, estruturas metálicas, alimentos, vestuário especializado, entre outros. Que tipo de indústria pode ser implementado, considerando a escala, os standards, a continuidade e o preço da procura esperada? A pergunta de partida é: que indústrias são viáveis e permitem criar as cadeias de valor e ligações mais completas na economia

⁹ O outro papel tradicional fundamental da agricultura, garantir a exportação de bens primários semi-processados para sustentação da balança de pagamentos, poderá ser rapidamente ultrapassado pelas outras actividades extractivas, se a porosidade da economia diminuir.

nacional, e têm potencial para gerar, criar novas dinâmicas de diversificação e articulação da base produtiva, aproveitando as dinâmicas existentes? E qual é o quadro macroeconómico mais favorável para promover essas indústrias?

Finalmente, *a partilha de produção* das unidades extractivas entre o Estado e as empresas privadas é particularmente útil, como se de um imposto em espécie se tratasse, nos casos de recursos estratégicos, como os energéticos. O acesso a fontes de energia barata e limpa é vital para a industrialização e desenvolvimento da logística económica e social, e é estratégico do ponto de vista da segurança intergeracional, equilíbrio da balança de pagamentos e geração de alternativas energéticas mais limpas no contexto do ajustamento e minimização das mudanças climáticas.

A questão de fundo é como é que os recursos minerais, energéticos, florestais e marinhos, a terra, a água e as actividades que nela se desenvolvem são enquadrados por uma visão macroeconómica de médio e longo prazos do País. Ao ignorar as dinâmicas extractivas da economia nacional, o PARP perdeu a oportunidade de enfrentar esta questão.

CONCLUSÕES E LIÇÕES E DESAFIOS PARA O FUTURO

A economia de Moçambique é dominada por capital multinacional e tem como traço comum ser extractiva e porosa. O PARP pretende diversificar a base produtiva e gerar emprego para reduzir a pobreza. Mas ao estabelecer estas intenções, o PARP ignorou as dinâmicas extractivas e a estrutura porosa da economia, apesar de elas determinarem políticas públicas e os processos de apropriação de recursos e produção, acumulação e uso do excedente. Porque é que o PARP não considerou esta realidade? Em especial, porque é que o PARP ignorou o que está estabelecido em outros documentos de política pública? As estratégias industrial, de recursos minerais, de energia, das zonas económicas especiais e de planeamento espacial são centradas nas dinâmicas extractivas da economia, mas sem perspectivas de transformação, ocupando-se, antes, com a reprodução e expansão da economia extractiva – porque é que o PARP discute diversificação ignorando as dinâmicas existentes?

Será que a importância da dinâmica extractiva não foi percebida ou os planificadores não entendem como funciona a economia de Moçambique? Embora possíveis, estas hipóteses seriam inconsistentes com os documentos de política pública que se focam na reprodução e expansão dessa dinâmica extractiva e com os diferentes arran-

jos formais e informais entre o governo e o grande capital para facilitar a apropriação privada de rendas (Castel-Branco 2010; Khan 2008). Será que, como é argumentado, o PARP ignora o grande capital extractivo porque este não precisa de apoio de governo? Mas como é possível definir estratégias de mudança ignorando o que existe – mudar porquê, para onde, como, com quê e com quem? A resposta a qualquer uma destas perguntas depende do que existe.

Quiçá o argumento mais plausível seja outro: o capital extractivo apresenta uma oportunidade de acumulação rápida de riqueza para a elite política e económica nacional. Portanto, o foco principal da industrialização não é o combate à pobreza, nem o aumento da densidade da malha económica e produtiva ou a transformação do padrão de acumulação de capital, mas a intensificação da acumulação extractiva, representada pela aliança do capital multinacional e elites políticas e económicas nacionais. O PARP é um documento importante de negociação da ajuda externa e de negociação entre interesses domésticos em conflito com vista a garantir a estabilidade política e social, mas é irrelevante para dirigir a vida económica real. Portanto, “a vida económica real” não consta no PARP. Aliás, o discurso oficial do Presidente da República e do Governo tem sido focado em gerir as expectativas do povo sobre os recursos minerais, energéticos e outros recursos naturais e enfatizar que estes não vão resolver os problemas da pobreza. Mas enquanto o Presidente da República e o Governo trabalham intensamente para atraírem investidores, negociarem contratos e estabelecerem ligações entre o capital nacional e multinacional, também atribuem a responsabilidade da pobreza à atitude mental miserabilista dos pobres e encarregam-nos de combaterem a sua própria pobreza. Se os recursos naturais são tão irrelevantes e a pobreza tão importante, porque é que na prática o governo e o Presidente da República se ocupam somente com os primeiros e se desvinculam do segundo? Não estará, o executivo, a criar um ambiente psicológico para tentar evitar as pressões sociais e a monitoria sobre a gestão do capital extractivo de modo a tornar a economia extractiva um pasto sem contestação para o capital emergente nacional?

A economia extractiva constitui o modo dominante de acumulação de capital em Moçambique, concentrando os recursos, definindo o desenho das infra-estruturas, da base tecnológica e as qualificações, construindo dinâmicas macroeconómicas que ajudam a reproduzir-se, estruturando as relações de força e as alianças entre o Estado e o capital, influenciando as instituições e a política económica e, assim, estruturando e restringindo as oportunidades para a emergência e desenvolvimento de outras opções. A não consideração das dinâmicas extractivas dominantes e a ausência de uma

estratégia industrial selectiva, apoiada na análise de processos produtivos, interesses e agentes reais, deixa o PARP pouco operacional no que diz respeito à sua capacidade de criar uma base produtiva diversificada e alargada e gerar emprego decente. Ao ignorar as dinâmicas extractivas de acumulação, o PARP perdeu a oportunidade de equacionar a mobilização de recursos domésticos através da retenção, socialização e absorção das rendas da economia extractiva e a concretização de ligações industriais efectivas e prioritárias. Em suma, o PARP perdeu a oportunidade de usar inteligentemente as dinâmicas extractivas de acumulação para atingir os seus objectivos de transformação.

A acumulação privada das elites nacionais com base na privatização de rendas da economia extractiva e especulação não tem potencial para alterar nem a estrutura da economia moçambicana, nem o seu enquadramento na cadeia internacional de acumulação, pelo que não pode servir como ponto de partida válido de promoção da independência económica e do combate contra a pobreza. A interligação entre as classes capitalistas nacionais e o capital extractivo conduz à transnacionalização dos seus interesses, desligando-os dos interesses mais amplos da sociedade (Robinson 2010).

A maior lição da análise feita ao longo deste artigo é que os arranjos entre o grande capital (nacional e multinacional) e o governo são cruciais para projectar o futuro padrão de crescimento de Moçambique. O maior desafio no que diz respeito à diversificação da base produtiva não é a falta de capacidades e competências técnicas, mas a sobre-representação dos interesses do grande capital multinacional/transnacional e seus aliados nacionais na definição e implementação da política pública. A mudança desta situação depende da organização e mobilização políticas, das pressões e lutas políticas na sociedade e no seio do partido dominante, e da capacidade de articular politicamente o discurso sobre a transformação do modo de acumulação em Moçambique, que requer tanto a socialização das rendas geradas na economia extractiva como a sua aplicação numa estratégia de industrialização efectiva. O debate nacional, informativo e participativo sobre o papel do grande capital extractivo no desenvolvimento do país é o primeiro passo para inclusão dos interesses mais amplos da sociedade na construção de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Banco de Moçambique, 2003-2010. Balança de Pagamentos. Maputo: Banco de Moçambique.
- Bias, E., 2010. Indústria Extractiva em Moçambique. Disponível no: <http://www.mirem.gov.mz/itie/IndustriaExtractivaMoc.pdf> [Acessado 1 de Novembro, 2011].
- Boas & Associates, 2011. *ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Primeiro Relatório de Reconciliação - ano de 2008.*, Maputo: Boas & Associates.
- Castel-Branco, C.N., 2002. *An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case. Tese de Doutoramento não publicada.* Londres: Departamento de Economia do SOAS (Univ. de Londres).
- Castel-Branco, C.N., 2004. What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”. Pretoria, 29-30 March. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf> [Acessado 12 de Maio, 2012].
- Castel-Branco, C.N., 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19–109.
- Castel-Branco, C.N., 2011. Desafios de Mobilização de Recursos Domésticos - Revisão Crítica do Debate. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 111–132.
- Castel-Branco, C.N., 2012a. Fluxos Financeiros Ilícitos em África – recursos escondidos para o desenvolvimento: Reflexões sobre Moçambique. Palestra Organizada pela Universidade A Politécnia e pela Embaixada da Dinamarca. Maputo, 25 de Maio de 2012. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/FluxosIllicitosK_CNCB_25052012.pdf [Acessado 13 de Junho, 2012].
- Castel-Branco, C.N., 2012b. Investimento Directo Estrangeiro, Recursos Minerais e Opções para Moçambique: Reflexões. Debate a convite de S. Excia. Primeiro-Ministro. Maputo, 18 de Maio de 2012. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/IDE_RecMinerais_PM_GDIED_CNCB.pdf [Acessado 2 de Junho, 2012].

- Castel-Branco, C.N., 2012c. Pensando nos “paradoxos” da economia de Moçambique de uma perspectiva de economia política: o sistema extractivo e poroso de acumulação. Palestra para o Comité de Conselheiros da Agenda 2025. Maputo, 28 de Fevereiro de 2012. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/EconMocParadoxos_Agenda2025_v2_revCNCB.pdf [Acessado 4 de Março, 2012].
- Castel-Branco, C.N. et al., 2005. *Macroeconomics of scaling up aid: the Mozambican case*, Maputo: Mimeo.
- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N., 2003. *Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Final Report submitted to Mozal*, Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R., 2010. Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 141–182.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, 2012. Política monetária e redução da pobreza em Moçambique - discussão crítica. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- CdM, 2007. *Política e Estratégia Industrial, Julho de 2007*, Maputo: Conselho de Ministros (CdM).
- Chang, H.-J., 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* 1st ed., New York: Anthem Press.
- Ernst & Young, 2012. *ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Segundo Relatório de Reconciliação - ano de 2009*, Maputo: Ernst&Young.
- Fernando, A., 2010. Estratégia Nacional para Industrialização. Ministério da Indústria e Comércio. Conferência sobre a Competitividade Industrial, organizada pela Associação Industrial de Moçambique (AIMO). Maputo, 22 de Setembro de 2010.
- Financial Times, 2012. Mozambique’s coal and gas rush set to take off. *Financial Times*. March 13, 2012, p.5.
- Fine, B. & Rustomjee, Z., 1996. *The Political Economy of South Africa: From Mineral s-Energy Complex to Industrialisation*, London: C.Hurst & Co.
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Aprovado na 15a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- Hanlon, J. ed., 2011. *Terra move-se para topo da agenda política*, Maputo, Moçambique: CIP e AWEPA.
- Harvey, D., 2005. *The New Imperialism*, Oxford University Press, USA.

- Ibraimo, Y., 2012. Reflexões sobre promoção de emprego e redução de pobreza no Plano de Acção para Redução de Pobreza (PARP 2011 – 2014): Desafios para uma abordagem alternativa. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Justiça Ambiental & UNAC, 2011. *Os Senhores da Terra: Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terras em Moçambique*, Maputo: Justiça Ambiental & UNAC.
- Khan, M.H., 2008. *Vulnerabilities in Market-led Growth Strategies and Challenges for Governance*, London: DFID, School of Oriental and African Studies, University of London.
- Kraemer, R. & Tulder, R. van, 2009. Internationalization of TNCs from the extractive industries: a literature review. *Transnational Corporation*, 18 (1). April 2009, pp.138–156.
- Krause, M. & Kaufmann, F., 2011. Industrial Policy in Mozambique. *Discussion Paper 10/2011*. Bonn: German Development Institute.
- Massarongo, F. & Muianga, C., 2011. Financiamento do Estado com Recurso à Dívida - Problemas e Desafios. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2011*. IESE, pp. 161–184.
- Mining Journal, 2010. Mining industry to boost Mozambique. *Mining Journal*, (6 de Dezembro de 2010). <http://www.miningreview.com/node/18856> [Acessado 12 de Dezembro, 2011].
- Mining Journal, 2011. Next generation. *Mining Journal*, (24 de Junho de 2011.). http://www.mining-journal.com/comment/next-generation?SQ_DESIGN [Acessado 12 de Dezembro, 2011].
- Ministérios da Agricultura e das Finanças, 2010. Diploma Ministerial 144/2010 de 24 Agosto de 2010.
- MMEC, 2012. Mining Sector Grows to One Billion Dollars Annually. *Mozambique Mining & Energy 3rd Conference (MMEC) & Showcase, 24–25 April 2012*, (2, April 2012), p.19.
- Mosca, J. & Selemane, T., 2011. *El Dorado Tete: Os Mega-projectos de Mineração*, Centro de Integridade Pública.
- MPD, 2012. Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Apresentada no XXXVI Conselho Consultivo do Banco de Moçambique. Matola, 25 a 27 de Janeiro de 2012.

- Muianga, C., 2012. Desafios de Desenvolvimento da Base Produtiva: Um olhar a partir do PARP 2011-2014. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Ossemane, R., 2011. Desafios de expansão das receitas fiscais em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 133-160.
- República de Moçambique, 1997. Lei de Terras. Lei n 19/97 de 1 de Outubro.
- República de Moçambique, 2011. Conta Geral do Estado Ano 2010.
- Robinson, W.I., 2010. *Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites*, UNU-WIDER.
- The Banker, 2011. Mozambique Thinks smaller (boosting the economy of Mozambique to benefit a greater fraction of the population). *The Banker*, (August, 2011), pp.68-69.
- The Economist, 2011. A more hopeful continent: The lion kings? *The Economist*, 6 of January 2011. <http://www.economist.com/node/17853324> [Acessado 30 de Abril, 2012].
- The Oakland Institute, 2011. *Understanding Land Investment Deals in Africa: Mozambique*, The Oakland Institute. <http://www.oaklandinstitute.org/understanding-land-investment-deals-africa-mozambique> [Acessado 13 de Janeiro, 2012].
- Woodhouse, P., 2012. Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP. In *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Wuyts, M., 2011. *Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza?* Maputo: IESE.

ENTREVISTAS

Entrevista com António Sousa de Cruz, Director da Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política (DNEAP)/Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), de 8 de Novembro de 2011. Maputo.

SERÁ A ITIEM RELEVANTE PARA MELHORAR A GESTÃO DOS RECURSOS MINERAIS?

UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA

Rogério Ossemane

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 menciona a Iniciativa sobre a Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) como um instrumento para melhorar a gestão de recursos naturais de forma a aumentar o seu aproveitamento para a economia nacional e comunidades locais (GdM 2011, p. 40). Este artigo discute a relevância da ITIE em Moçambique (ITIEM) como um instrumento para o alcance deste objectivo.

O artigo argumenta que os assuntos mais importantes relacionados com a transparência na gestão dos recursos naturais não são cobertos pela ITIEM, discutindo o foco e a maneira como a ITIEM aborda problemas de captação de rendas pelo Estado e desvios de fundos.¹ A ITIEM concentra-se em verificar se existem desvios de fundos gerados pelo sector extractivo no País revelando as discrepâncias entre os pagamentos declarados pelas empresas e os recebimentos reportados pelo governo. No entanto, desvios de fundos podem ocorrer também em várias outras fases e maneiras não cobertas pela verificação da ITIEM nomeadamente: na assinatura dos contratos e negociação do regime fiscal (a definição de um regime fiscal excessivamente gene-

¹ A boa gestão dos recursos naturais vai para além da captação de rendas e inclui aspectos relacionados com a conservação do meio ambiente, preservação de valores sociais e culturais, aplicação dos recursos gerados pelo sector para o amplo desenvolvimento do país, etc. Em todas estas áreas, a transparência é um instrumento importante.

roso para as empresas e redundante para atracção de investimentos desvia potenciais recursos do Estado); na declaração de custos e rendimentos pelas empresas (onde a sobrefacturação de custos e subfacturação de vendas reduz a matéria tributável e, por consequência, as receitas arrecadadas pelo Estado); e na afectação e utilização da despesa pública. O cruzamento dos dados da ITIEM com outra informação oficial mostra que os problemas mais relevantes relacionados com desvios de fundos e captação de rendas não ocorrem na fase monitorada pela ITIEM - verificação das discrepâncias entre pagamentos das empresas e recebimentos do governo - mas antes dela. Com efeito, as perdas de rendas geradas pelo sector extractivo relacionadas tanto com o regime fiscal aplicado (mais concretamente com os benefícios fiscais concedidos) e dificuldades de implementação desse regime, como com a fuga ilícita de capitais superaram largamente os montantes das discrepâncias encontradas pelos relatórios.

O artigo desenvolve este argumento começando por apresentar, na secção seguinte, a concepção da ITIE. A terceira secção revela alguns dos principais problemas relacionados com o aproveitamento dos recursos naturais para o desenvolvimento do país. A última secção sumariza os desafios para que a ITIEM seja mais relevante para responder a estes desafios.

A ITIE: ORIGENS, PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS BÁSICOS

A ITIE foi anunciada em 2002, pelo ex-primeiro ministro britânico Tony Blair durante a realização da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável. A ITIE foi posteriormente lançada oficialmente durante a conferência de Lancaster House realizada em 2003, onde foram definidos os princípios que regem a iniciativa. A motivação para a sua criação foi a constatação de que países ricos em recursos naturais muitas vezes não conseguem transformar esta riqueza em desenvolvimento amplamente partilhado pela população. Este insucesso deve-se, em parte, a problemas relacionados com a fraca captação, por parte do Estado, da renda gerada pelo sector extractivo, ao uso indevido dos recursos e à inadequada consideração dos impactos negativos sociais e ambientais gerados pela actividade extractiva.

A ITIE procura contribuir para que a exploração dos recursos naturais se traduza em ganhos mais amplamente partilhados na sociedade através da provisão de informação relativa aos fluxos de pagamentos do sector extractivo (mineração, petróleo e gás) ao Estado, sendo regida por um padrão internacional de qualidade de informa-

ção definido pela ITIE. Este fluxo de receitas para o Estado deve ser reportado pelas empresas (quanto pagam) e pelo governo (quanto recebem). A informação fornecida por estas duas partes deve ser reconciliada por uma firma de consultoria independente que garanta a fiabilidade e credibilidade dos dados fornecidos. O principal produto da ITIE é o relatório de reconciliação dos pagamentos entre empresas e o Estado. Entretanto, existe um amplo reconhecimento de que os desafios da transparência para a boa governação dos recursos naturais vão para além da ITIE básica, ou seja, para além da produção do relatório de reconciliação nos moldes descritos anteriormente. Neste contexto, a ITIE a nível internacional recomenda que cada país defina o âmbito de alcance da iniciativa (para além da ITIE básica) para que a Iniciativa seja relevante para boa gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento em contextos específicos (EITI 2011a).²

Para implementação da iniciativa, é constituído em cada País candidato um grupo tripartido composto por representantes do governo, das empresas e de Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em Moçambique este grupo é designado comité de coordenação (CC-ITIEM) e é composto por quatro representantes de cada uma das partes. O CC-ITIEM tem a função de organizar, desenvolver, executar e monitorar a implementação da ITIE no país (ITIE Moçambique, Sem data). A coordenação internacional da iniciativa é igualmente garantida por um Comité de Coordenação composto por membros destas três partes, que são indicados nas conferências globais bi-anuais da EITI (2011b).

De acordo com a EITI (2011a), cada uma destas partes tem benefícios específicos mais directos. Os governos beneficiam do cumprimento de um padrão de transparência internacionalmente reconhecido que demonstra o seu compromisso em relação a reformas e medidas anti-corrupção, resultando em melhorias no processo de arrecadação de impostos e no fortalecimento da confiança e da estabilidade do sector extractivo. As empresas ganham um ambiente de negócios equilibrado, no qual todas as empresas são obrigadas a revelar as mesmas informações, e um ambiente de investimentos mais positivo e estável, no qual é possível envolver-se mais eficazmente com os cidadãos e a sociedade civil. Os cidadãos e a sociedade civil beneficiam da

² Vários países já fizeram evoluções em relação à ITIE básica para que a Iniciativa responda melhor aos seus desafios específicos. Por exemplo, a ITIE no Iraque revela os valores de exportações por companhia; no Peru a ITIE revela as transferências dos recursos arrecadados que são feitas a nível local; a Libéria inclui nos seus relatórios de reconciliação os sectores de agricultura e florestas (Rich 2012).

disponibilidade de informações confiáveis sobre o sector e de uma plataforma que envolve diversas partes, por meio da qual é mais fácil responsabilizar o governo e as empresas. Adicionalmente, existem benefícios a nível global, uma vez que a segurança energética é fortalecida por um ambiente de negócios mais transparente e equilibrado. Esta maior estabilidade incentiva o investimento a longo prazo na produção e, conseqüentemente, melhora a confiança no fornecimento de produtos energéticos.

Os Países que participam na ITIE aspiram a ser declarados “em conformidade” com a Iniciativa (ou pleno cumpridor dos princípios da iniciativa, na terminologia usada até Fevereiro de 2011), pois isso é mais uma demonstração do compromisso do governo e das empresas com as melhores práticas de governação transparente e democrática. Para ser declarado “em conformidade” com os princípios da ITIE, é necessário que cada País cumpra uma série de 21 requisitos definidos internacionalmente (ver quadro 1). Destes requisitos, cinco (requisitos 1 a 5) referem-se às condições para se obter o estatuto de candidato a implementar a iniciativa; oito (6 a 13) referem-se aos requisitos de preparação do relatório de reconciliação; quatro (14 a 17) referem-se aos requisitos de divulgação da informação para produção do relatório; o requisito 18 diz respeito à disseminação do relatório; dois requisitos (19 e 20) dizem respeito ao suporte e sustentabilidade do processo; e o vigésimo primeiro refere-se a condições para manutenção do estatuto de “em conformidade” caso este estatuto seja alcançado.

O cumprimento destes requisitos é verificado por uma entidade externa (firma de validação e/ou secretariado internacional da ITIE e CC Internacional da ITIE). Até Junho de 2012, 14 países haviam adquirido o estatuto de “em conformidade”; 20 mantinham o estatuto de países candidatos. Madagáscar foi suspenso uma vez que o governo actual não foi reconhecido quer pelas Nações Unidas quer pela União Africana. A Guiné Equatorial perdeu o estatuto de candidato por não ter cumprido com os requisitos mínimos dentro do prazo estabelecido (ver Quadro 1).

Moçambique aderiu formalmente à ITIE em 2009. Até ao momento, Moçambique ainda não logrou atingir o estatuto de “em conformidade”, uma vez que, no exercício de validação realizado em 2011, o CC internacional da ITIE considerou que o país falhou no cumprimento de um terço dos requisitos necessários.³

³ Para detalhes sobre quais os requisitos cumpridos ou não por Moçambique, veja Selemane & Nombora 2012.

QUADRO 1 LISTA DE REQUISITOS DA IITI

Candidato à EITI		“em conformidade” com a EITI
PARA OBTER A CANDIDATURA À EITI:	ANTES DO FINAL DO PERÍODO DE CANDIDATURA À EITI:	PARA MANTER O STATUS DE “EM CONFORMIDADE” COM A EITI:
REQUISITOS DE PARTICIPAÇÃO	REQUISITOS DE PREPARAÇÃO	REQUISITOS DE MANUTENÇÃO
<ol style="list-style-type: none"> O governo deve emitir uma declaração pública categórica da sua intenção de implementar a EITI. O governo deve se comprometer a trabalhar com a sociedade civil e com empresas na implementação da EITI. O governo deve nomear um funcionário sênior para liderar a implementação da EITI. O governo deve formar um grupo composto pelas diversas partes envolvidas para supervisionar a implementação da EITI. O grupo composto pelas diversas partes envolvidas, em consulta com as principais partes envolvidas na EITI, deve estabelecer e publicar um plano de trabalho integralmente orçado, contendo metas mensuráveis, um cronograma para a implementação e a incorporação de uma variação de possíveis restrições referentes à capacitação. 	<ol style="list-style-type: none"> O governo deve se certificar de que o envolvimento da sociedade civil é integral, independente, ativo e efetivo. O governo deve envolver empresas na implementação da EITI. O governo deve remover quaisquer obstáculos à implementação da EITI. O grupo composto pelas diversas partes envolvidas deve estabelecer uma definição de materialidade e os modelos de relatórios. A organização nomeada para conduzir o relatório de conciliação da EITI deve ser considerada pelo grupo composto pelas diversas partes envolvidas como sendo credível, confiável e tecnicamente competente. O governo deve assegurar que receberá relatórios de todas as empresas e entidades governamentais relevantes. O governo deve assegurar que os relatórios das empresas são baseados em contas auditadas segundo os padrões internacionais de auditoria. O governo deve assegurar que os relatórios governamentais são baseados em contas auditadas segundo os padrões internacionais de auditoria. 	<ol style="list-style-type: none"> Para manter o status de “em conformidade”, os países em conformidade com a EITI devem continuar a aderir aos requisitos.
	<p>REQUISITOS DE DIVULGAÇÃO</p> <ol style="list-style-type: none"> As empresas devem fazer divulgação completa de todas as rendas materiais, de acordo com os modelos de relatórios estabelecidos. A agências governamentais devem fazer a divulgação completa de todas as rendas materiais, de acordo com os modelos de relatórios estabelecidos. O grupo composto pelas diversas partes envolvidas deve estar certo de que a organização contratada para realizar a conciliação dos números das empresas e do governo o faz satisfatoriamente. O Conciliador deve se certificar de que o relatório da EITI é abrangente, identifica quaisquer discrepâncias, e, sempre que possível, explica essas discrepâncias e, sempre que necessário, faz recomendações para que medidas corretivas sejam tomadas. 	
	<p>REQUISITOS DE DISSEMINAÇÃO</p> <ol style="list-style-type: none"> O governo e o grupo composto pelas diversas partes envolvidas deve se certificar de que o relatório da EITI é compreensível e publicamente acessível de forma a incentivar que as suas conclusões contribua, para o diálogo público. As empresas de petróleo, gás e minérios devem apoiar a implementação da EITI. O governo e o grupo composto pelas diversas partes envolvidas devem tomaras medidas necessárias para agir de acordo com as lições aprendidas, lidar com discrepâncias e assegurar que a implementação da EITI seja sustentável. Os países que implementam a EITI devem enviar relatórios de validação de acordo com os prazos estabelecidos pelo comitê. 	

FONTE (EITI 2011c)

QUADRO 2 LISTA DE PAÍSES DE ACORDO COM O SEU ESTATUTO NA IMPLEMENTAÇÃO DA ITIE

Países “em conformidade”	Azerbaijão, República Centro Africana, Gana, Libéria, Mali, Mauritânia, Mongólia, Níger, Nigéria, Noruega, Peru, Quirquístão, Timor-Leste, Iémen.
Países candidatos	Afganistão, Albânia, Burquina Faso, Camarões, Chade, Costa do Marfim, RD Congo, Gabão, Guatemala, Guiné Conacri, Indonésia, Iraque, Cazaquistão, Moçambique, República do Congo, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Trindade e Tobago, Zâmbia.
Países suspensos	Madagáscar
Países excluídos	Guiné Equatorial

FONTE (EITI SEM DATA)

ITIE: ANÁLISE DOS DADOS APRESENTADOS PELOS RELATÓRIOS DA ITIE

No âmbito da implementação da ITIE em Moçambique (ITIE), foram já produzidos dois relatórios de reconciliação referentes aos pagamentos realizados em 2008 (Boas & Associates 2011) e em 2009 (Ernst & Young 2012).⁴ Os relatórios contêm informação sobre os pagamentos feitos pelas empresas do sector extractivo (minérios e hidrocarbonetos) reconciliadas (verificadas) com a informação sobre recebimentos por parte do governo. Esta secção analisa os dados apresentados por ambos os relatórios, mostrando que (i) o sector contribui pouco para as receitas do estado; (ii) a maior parte deste contributo é indirecto, ou seja, são pagamentos feitos por via das empresas do sector extractivo descontados dos rendimentos de entidades que prestam serviços a estas empresas (trabalhadores e fornecedores de bens e serviços)⁵; e (iii) isolando o efeito da expansão do número de empresas e categorias de pagamentos cobertos pelo relatório de 2009 em relação ao anterior, nota-se um decréscimo acentuado da contribuição fiscal do sector, que é totalmente explicada pela redução do seu contri-

⁴ Este desfasamento temporal entre o ano a que dizem respeito os dados e o ano de publicação do relatório tem a ver com a disponibilidade de informação já auditada pelas empresas e com atrasos no processo de produção dos relatórios de reconciliação.

⁵ Os pagamentos indirectos das empresas do sector extractivo incluem: (i) o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) que é o imposto pago pelos trabalhadores ao Estado descontando do seu rendimento; e (ii) Retenções na fonte que é o pagamento ao Estado que as empresas prestadoras de serviços descontam do rendimento que obtêm pela prestação de serviços às empresas do sector extractivo. **Regra geral, estes pagamentos indirectos são transferidos pelas empresas do sector extractivo que descontam os respectivos valores do pagamento a efectuar aos trabalhadores e empresas prestadoras de serviços.**

buto directo (pagamentos descontados directamente dos rendimentos das empresas do sector extractivo)⁶. A secção mostra que estes aspectos são explicados por benefícios fiscais redundantes concedidos e por problemas com a implementação do regime fiscal das empresas do sector extractivo. Estes problemas geram perdas para o Estado de montantes substancialmente maiores do que as discrepâncias encontradas entre os montantes pagos pelas empresas não declarados pelo governo.

Os dados dos relatórios mostram que, em 2008, as seis empresas do sector extractivo incluídas no relatório pagaram um total de cerca de 530 milhões de meticais e, em 2009, as 31 empresas incluídas pagaram cerca de 1.274 milhões de meticais (ver Quadro 2).⁷ A título comparativo, o valor pago em 2009 foi inferior a 3% das receitas do Estado naquele ano.

O exercício de reconciliação entre o que as empresas e o governo reportaram como pagamentos não encontrou discrepâncias em 2008,⁸ mas em 2009 revelou que, dos pagamentos que foram objecto de reconciliação, o governo não foi capaz de justificar 3.043.762 meticais e as empresas não foram capazes de mostrar que pagaram 3.668.983 meticais dos montantes declarados pelo governo.⁹

⁶ Os pagamentos directos das empresas do sector extractivo incluem: (i) Imposto de rendimento das pessoas colectivas (IRPC) que é descontado dos lucros das empresas; (ii) imposto sobre a produção em dinheiro (uma percentagem do valor da produção que é paga ao Estado) e em espécie (percentagem das quantidades produzidas que são pagas ao Estado); (iii) imposto de superfície (pago por Km² de terra atribuída ao projecto); licenças (valor pago pela atribuição de determinada licença, por exemplo, licença ambiental e licença de prospecção); (iv) fundo de capacitação institucional (valor pago pelas empresas do sector de hidrocarbonetos destinados a capacitação institucional do Instituto Nacional de Petróleos (INP)); fundo de contribuições sociais (valores pagos pelas empresas do sector de hidrocarbonetos ao INP para projectos sociais); contribuições sociais (encargos incorridos pelas empresas no âmbito do mecenato/responsabilidade social).

⁷ Dado que por vezes o relatório de 2009 apresenta valores diferentes, um referente ao que as empresas reportaram como tendo pago e outro referente ao que o governo reportou como tendo recebido, no caso de divergências de reporte, este artigo considera sempre o valor declarado que seja superior ao declarado pela contraparte. Isto porque, uma vez que o reconciliador aprova a fiabilidade da informação recebida (todos os pagamentos e o grosso dos recebimentos reportados estão devidamente justificados), quando os valores declarados pelo governo e pelas empresas são diferentes, aquele que for superior é o valor correcto (ou, pelo menos, mais próximo do correcto).

⁸ O relatório de reconciliação produzido pela firma de consultoria Boas & Associates (2011) encontrou uma discrepância de mais de 110 milhões de meticais. Posteriormente, o governo e as empresas fizeram uma revisão dos dados que foi validada por uma firma de consultoria independente, a BDO Moçambique, em que não foi reportada qualquer discrepância de valores (BDO 2011).

⁹ Por lapso, o relatório de reconciliação apresenta, na sua página 47, valores diferentes destes (Ernst & Young 2012, p. 47).

O crescimento do valor total reportado em cerca de 141% é explicado em grande parte pela expansão do número de empresas (de seis para 31)¹⁰ e de categorias de pagamentos directos (adicionando fundos de capacitação institucional, fundo de contribuições sociais e contribuições sociais) cobertas pelo relatório de 2009. Desta forma, este crescimento não pode ser interpretado como a evolução da contribuição do sector. Com efeito, do valor total de 1.274 milhões de meticais pagos em 2009, 765 milhões (56%) foram pagos por empresas não incluídas no primeiro relatório, 94 milhões (8%) foram pagamentos feitos pelas empresas cobertas pelo primeiro relatório nas novas categorias de pagamentos, e 465 milhões (36%) foi o valor total pago pelas seis empresas que fizeram parte do primeiro relatório nas mesmas categorias de pagamentos incluídas no relatório de 2008.

Dos 1.274 milhões de meticais pagos em 2009, 723 milhões (57%) representaram pagamentos indirectos e 551 milhões (43%) pagamentos directos (ver gráfico 1). Em termos comparativos, o contributo directo dos rendimentos de capital destas empresas para as receitas fiscais equivale a 1,3% das receitas fiscais totais. A fraca contribuição fiscal directa das empresas extractivas é em grande medida explicada pelo excesso de benefícios fiscais concedidos. Muitas vezes é argumentado que esta fraca contribuição deriva do facto de as empresas ainda estarem em fase inicial de exploração e, como tal, não terem rendimentos significativos. Embora isto possa ser verdade para algumas empresas, não o é para todas.

¹⁰ Esta expansão do número de empresas foi resultado da revisão do nível de materialidade. O nível de materialidade estabelecido para o primeiro relatório definia que deveriam ser incluídas no relatório todas as empresas do sector extractivo que tivessem realizado pagamentos de impostos directos no valor mínimo de 1.500.000 meticais. Para o segundo relatório, foi definido que seriam incluídas todas as empresas que tivessem feito pagamentos no valor mínimo de 500.000 meticais.

TABELA 1 PAGAMENTOS TOTAIS E POR CATEGORIA DE PAGAMENTO EFECTUADOS PELAS EMPRESAS DO SECTOR EXTRAC- TIVO AO ESTADO EM 2008 E 2009 (EM METICAIS).

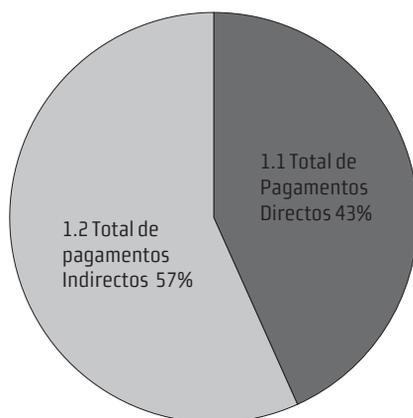
	2008	2009
Pagamentos totais	529.666.233	1.273.878.459
Total de pagamentos directos das empresas (1)	269.533.416	551.170.153
<i>IRPC</i>	70.378.722	95.068.563
<i>Imposto sobre a produção pago em dinheiro</i>	96.315.552	54.725.413
<i>Imposto sobre produção pago em espécie (2)</i>	93.024.000	101.759.490
<i>Imposto de superfície</i>	9.815.142	15.864.288
<i>Licenças</i>	0	11.576.080
<i>Dividendos</i>	0	11.200.325
<i>Fundo de capacitação institucional</i>	nd	91.328.899
<i>Fundo de contribuições sociais</i>	nd	67.675.155
<i>Contribuições sociais</i>	nd	101.971.940
Total de pagamentos indirectos (por via) das empresas (3)	260.132.817	722.708.306
<i>Retenções na fonte</i>	106.493.522	454.194.875
<i>IRPS</i>	153.639.295	268.513.431

FORNTE (BDO 2011; ERNST & YOUNG 2012)

NOTAS

(1) Pagamentos descontados directamente dos rendimentos das empresas do sector extractivo; (2) valorizado pelo valor unitário médio das exportações a taxa de câmbio do último dia do respectivo ano. Para 2008 (25,5MT/USD); 2009 (27,51MT/USD) (Banco de Moçambique 2008; Banco de Moçambique 2009); (3) pagamentos feitos por via das empresas do sector extractivo descontados dos rendimentos de entidades que prestam serviços a estas empresas (trabalhadores e fornecedores de bens e serviços).

GRÁFICO 1 PROPORÇÃO DE PAGAMENTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DO SECTOR EXTRAC TIVO EM 2009



FORNTE ERNST & YOUNG 2012

A título de exemplo, analisemos o caso da empresa SASOL Petroleum Temane (SPT) que evidencia a falácia deste argumento e a dimensão do problema. Os pagamentos directos da SPT em dinheiro (excluindo impostos pagos pelos trabalhadores e por empresas prestadoras de serviços) totalizaram, em 2009, 1% do valor das exportações de gás e condensado do país. Incluindo pagamentos em espécie (valorizado pelo valor médio unitário das suas exportações) e contribuições sociais, a Sasol PT contribui com 6,4% do valor das suas exportações. Do imposto sobre os lucros da empresa (IRPC), a SPT pagou 100.000 meticais (curiosamente, o mesmo valor reportado no primeiro relatório da ITIEM referente a pagamentos feitos em 2008), o que equivale a 380 vezes menos do que o valor que a contraparte moçambicana no projecto, a Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH), pagou de IRPC. Tendo em conta que a CMH detém 25% do projecto de gás natural e a SPT 70%, significa que a carga fiscal do IRPC para a SPT é cerca de 1.000 vezes inferior à carga da CMH. Se a SPT tivesse pago um valor em proporção ao que a CMH pagou, teria pago 38 milhões de meticais. Assumindo que este pagamento da SPT corresponde à aplicação correcta do seu regime fiscal (e não há incumprimento das suas obrigações fiscais acordadas com o governo), esta carga fiscal seria irrisória para uma empresa que, pelo menos quatro anos depois de ter começado a produzir, já gerava lucros. Este exemplo mostra, de forma evidente, o mau negócio que o governo (em representação dos cidadãos de Moçambique) fez com esta empresa.¹¹ Este valor, com referência a apenas uma empresa, supera a discrepância encontrada em todo o sector extractivo em mais de 12 vezes.¹²

Adicionalmente, os valores pagos relativos ao imposto sobre a superfície são irrisórios para as grandes extensões de terra exploradas. Em 2009 as empresas pagaram menos de 16 milhões de meticais de imposto de superfície representando pouco mais de 1% dos pagamentos totais do sector apesar de, de acordo com Castel-Branco (2012a), estas companhias explorarem centenas de milhares de hectares de terra e controlarem centenas de milhões de toneladas de minerais diversos.

¹¹ Note-se que estes dados dizem apenas respeito aos incentivos e pagamentos fiscais sobre os rendimentos do capital declarado. Esta análise exclui fuga ilícita de capitais – relacionada com subfacturação de exportações – bem como o próprio preço a que o gás é exportado, que é um dos mais baixos do mundo, e as baixas tarifas sobre a superfície usada. Se estes dados adicionais, que não são cobertos pela ITIEM, fossem incluídos na análise, a magnitude do problema de subretenção de excedente gerado na economia (ou porosidade) seria muito maior.

¹² Uma vez que os dados de exportações do Banco de Moçambique são apresentados em dólares americanos, a conversão foi feita usando a taxa de câmbios média do último dia de Dezembro de 2009, 27,51 MZN/USD (Banco de Moçambique 2009).

A tabela 2 mostra o peso total dos pagamentos e por categoria de pagamentos de duas empresas, a Sasol PT e a Kenmare Moma Mining, como proporção das suas exportações. A tabela selecciona estas duas empresas por já estarem em fase de produção há vários anos e os dados sobre os valores das suas exportações estarem disponíveis. Os dados mostram que o Estado arrecadou em 2009, como resultado do funcionamento destes projectos, um total de 7,2% das suas receitas de exportação. A Kenmare Moma Mining, que explora vastas extensões de terra para extracção de areias pesadas no distrito de Moma, pagou de imposto de superfície apenas 0,1% do valor das suas exportações. Apenas 3,3% foi pago em imposto sobre a produção (em dinheiro e em espécie), e apenas 2% foi pago como responsabilidade social e apoio institucional (pagamento que empresas do sector de hidrocarbonetos fazem para o Instituto Nacional de Petróleos).

TABELA 2 ESTRUTURA DA RETENÇÃO DE RECEITAS DE EXPORTAÇÃO DE DOIS GRANDES PROJECTOS PELA ECONOMIA NACIONAL EM 2009 (COMO % DAS RECEITAS DE EXPORTAÇÃO)

	KENMARE	SASOL	TOTAL
Receitas de exportação (US\$ milhões)	45,3	123,3	168,6
Percentagem total das receitas de exportação retidas na economia	7,6%	7,1%	7,2%
Pagamentos directos	2,5%	6,4%	5,4%
<i>IRPC</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,003%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Imposto sobre a produção pago em dinheiro</i>	<i>1,7%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,1%</i>
<i>Imposto sobre a produção pago em espécie (1)</i>	<i>0,0%</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,2%</i>
<i>Imposto de superfície</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Fundo de capacitação institucional</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>
<i>Contribuições sociais</i>	<i>0,7%</i>	<i>2,4%</i>	<i>1,9%</i>
Pagamentos indirectos	5,1%	0,7%	1,8%
<i>Retenções na fonte</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>
<i>IRPS</i>	<i>4,6%</i>	<i>0,5%</i>	<i>1,6%</i>

FONTE (ERNST & YOUNG 2012; BANCO DE MOÇAMBIQUE 2009)

NOTA

(1) Valorizado pelo valor unitário médio das exportações a taxa de câmbio de 31/12/2009 (27,51MT/USD) (Banco de Moçambique 2009)

Das receitas de exportação dos dois projectos, 5,4% foram pagos directamente pelas empresas e 1,8% foram pagos por trabalhadores e fornecedores de bens e serviços. Dito de outra forma, por cada 1.000 dólares que estas empresas exportaram em 2009, 946 dólares ficaram com as empresas (para pagar os seus custos de capital e operacionais, lucros e dividendos) e apenas 54 dólares foram pagos por estas empresas ao Estado. Isto revela que os ganhos da exploração dos recursos naturais são largamente

absorvidos pelas empresas, ficando o Estado com uma percentagem ínfima destes ganhos para serem partilhados na sociedade e contribuírem para o combate à pobreza.

Para além de resultarem numa fraca contribuição para as receitas do Estado, (Ossemane 2011; Castel-Branco 2012a), mostram que os benefícios fiscais concedidos ao capital a operar no país alteram significativamente o contributo fiscal relativo entre o capital e o trabalho. A tabela 3 apresenta a relação entre o contributo agregado do imposto sobre o rendimento do capital (IRPC) e do imposto sobre o rendimento do trabalho (IRPS) com e sem incentivos fiscais sobre os rendimentos de capital de duas empresas, a Mozal e da Sasol PT entre 1999 e 2010. A tabela mostra que os incentivos fiscais sobre os rendimentos do capital (IRPC) fizeram com que, em onze dos doze anos considerados, os trabalhadores contribuísem mais para as receitas fiscais directas (através do IRPS) do que o capital (através do IRPC). No entanto, se os incentivos fiscais sobre os rendimentos do capital fossem eliminados em apenas dois mega-projectos (Mozal e Sasol), o contributo do rendimento do capital excederia o do rendimento do trabalho pelo menos a partir de 2004.

Isto acontece numa economia em que apenas uma fracção marginal da força de trabalho é formal e paga impostos, e a maioria dos trabalhadores nessa fracção auferem salários abaixo da linha de pobreza. Ao mesmo tempo, a percentagem do PIB que cabe aos lucros subiu rapidamente neste período para mais de 60%, a economia está a crescer rapidamente e o investimento está cada vez mais concentrado em grandes projectos (Castel-Branco 2012a). Finalmente, os impostos indirectos, sobre o consumo, são a principal fonte de receita fiscal. Neste contexto, a penalização relativa dos ganhos do trabalho em relação aos do capital é mais grave ainda do que os dados da tabela 3 mostram.

TABELA 3 RELAÇÃO (RÁCIO) ENTRE O CONTRIBUTO AGREGADO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DE CAPITAL (IRPC) E DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DO TRABALHO (IRPS), COM E SEM INCENTIVOS FISCAIS SOBRE OS RENDIMENTOS DE CAPITAL DA MOZAL E SASOL

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rácio IRPC/ IRPS com in- centivos fiscais	88	60	55	50	40	42	53	67	91	96	96	114
Rácio IRPC/ IRPS sem in- centivos fiscais	nd	nd	nd	nd	43	107	127	149	173	149	135	128

FONTE (CASTEL-BRANCO 2012A)

NOTA

Se o rácio for igual a 100, o contributo dos dois é igual. Se for superior a 100, o contributo do rendimento do capital é superior ao do rendimento do trabalho. Naturalmente, se o rácio for inferior a 100, o contributo do rendimento do capital será inferior ao do trabalho. Por exemplo, se o rácio for 50 (2002), o contributo do capital será exactamente metade do contributo do trabalho.

Olhando para a evolução entre 2008 e 2009 e mantendo, para efeitos de comparação, as mesmas empresas e categorias de pagamentos, nota-se um cenário ainda mais preocupante (ver tabela 4). Os dados mostram que os pagamentos destas empresas reduziram em 12% como resultado da redução dos pagamentos directos em 25%, uma vez que os pagamentos indirectos cresceram marginalmente (em menos de 1%). Desagregando ainda mais os pagamentos, nota-se que apenas duas categorias de pagamentos registaram evolução positiva, o IRPS cresceu em 17% e os impostos sobre a produção pagos em espécie cresceram 9%. As restantes categorias registaram reduções, lideradas pela queda do imposto sobre superfície (-57%), seguido do imposto sobre a produção pago em dinheiro (-47%), IRPC (-45%) e retenções na fonte (-22%).

TABELA 4 PAGAMENTOS TOTAIS E POR CATEGORIA DE PAGAMENTO EFECTUADOS PELAS EMPRESAS DO SECTOR EXTRACTIVO EM 2008 E 2009, CONSIDERANDO APENAS AS EMPRESAS E CATEGORIAS DE PAGAMENTOS INCLUÍDAS EM AMBOS OS RELATÓRIOS (EM METICAIS)

	2008	2009	Variação
Total de pagamentos	529.666.233	464.893.721	-12%
Total de pagamentos directos	269.533.416	202.506.457	-25%
<i>IRPC</i>	70.378.722	38.704.866	-45%
<i>Imposto sobre produção (em dinheiro)</i>	96.315.552	51.390.943	-47%
<i>Imposto sobre produção em espécie (1)</i>	93.024.000	101.759.490	9%
<i>Imposto de superfície</i>	9.815.142	4.202.929	-57%
<i>Licenças</i>	0	5.000	
<i>Dividendos</i>	0	6.443.229	
Total de pagamentos indirectos	260.132.817	262.387.264	1%
<i>Retenções na fonte</i>	106.493.522	82.982.007	-22%
<i>IRPS</i>	153.639.295	179.405.257	17%

FORNE (BDO 2011; ERNST & YOUNG 2012)

NOTA

(1) Valorizado pelo valor unitário médio das exportações a taxa de câmbio do último dia do respectivo ano. Para 2008 (25,5MT/USD); 2009 (27,51MT/USD) (Banco de Moçambique 2008; Banco de Moçambique 2009)

É curioso notar esta redução do pagamento de imposto sobre a superfície num contexto em que as taxas são progressivas à medida que o tempo passa. Todas as empresas, à excepção da Rio Tinto, pagaram menos de imposto sobre a superfície em 2009 do que em 2008. A Vale foi a empresa que registou maior redução, tendo pago em 2009 menos de um terço do valor pago em 2008. Isto sugere que, pelo menos num

dos anos, as empresas não pagaram o valor correcto (independentemente de as taxas “correctas” serem ou não extremamente baixas).

A contracção da receita proveniente dos impostos sobre a produção, pagos em dinheiro, deveu-se, em grande medida, à redução do valor pago pela SPT, em cerca de 67%, no mesmo período em que o Banco de Moçambique reportava uma queda no valor das exportações de gás em menos de 20% (Banco de Moçambique 2009). Portanto, o mecanismo de valorização da produção tem impacto significativo no montante de impostos arrecadados pelo Estado e, neste caso, a contracção dos pagamentos ao Estado foi três vezes superior à contracção das receitas de exportação.

De acordo com Boas & Associates (2011), o governo de Moçambique não tem capacidade de avaliar atempadamente a qualidade dos minerais, as quantidades extraídas e vendidas, os preços de venda, os custos operacionais, entre outros, dependendo excessivamente da informação que é fornecida pelas empresas. Castel-Branco (2012a) chama atenção para a experiência internacional que mostra que as empresas tendem a inflacionar custos e deflacionar ganhos para minimizar lucros e custos fiscais. Logo, além de estar a subsidiar estas empresas com benefícios fiscais massivos e redundantes, o governo poderá estar ainda a subvalorizar massivamente os recursos que estão sendo concessionados. Portanto, a economia perde duas vezes: pelos benefícios fiscais e pela subvalorização da riqueza. Se a produção da SPT tivesse sido valorizada pelo montante das exportações, a SPT teria pago um valor adicional de cerca de 26 milhões, ou seja, oito vezes mais do que a discrepância encontrada.

Portanto, existem problemas evidentes com o regime fiscal das empresas do sector e com a implementação desse mesmo regime (dificuldades relacionadas com a incapacidade do Estado de avaliar os custos de produção e valorizar as vendas que determinam a matéria tributável, entre outros problemas). Castel-Branco (2012a) estima que as saídas de capital resultantes da combinação de benefícios fiscais redundantes e práticas comerciais de sobrefacturação dos custos e subfacturação de vendas representem 7-9% do PIB do país.

As perdas de capital geradas pelo sector extractivo são largamente superiores ao problema de “desaparecimento” de fundos irrisórios, que é actualmente o foco da ITIE. Na verdade, os problemas existentes com o regime fiscal e sua implementação podem explicar porque o problema de “desaparecimento” de fundos não é tão relevante no país. Com efeito, quando o potencial de receitas definido pela legislação (já de si redundantemente generosa) não é realizado graças a acordos firmados secretamente entre as empresas e o governo, cujos termos de negociação ficam ao critério

de membros do governo com influência no processo negocial, cria-se espaço para os “desvios” de fundos serem feitos *a priori*. Desta forma, é possível desviar fundos dos cofres do Estado firmando acordos em que as responsabilidades das empresas para com o Estado são reduzidas em troca de benefícios pessoais para os membros da elite política com influência no processo negocial (em troca de ações, comissões ou lugares nos Conselhos de Administração das empresas). Esta possibilidade pode encontrar algum sustento em um trabalho investigativo desenvolvido por Machel (2012) em que é apresentada uma lista de figuras do sector público e ligadas ao partido no poder que estabelecem alianças entre si e com interesses económicos em empresas do sector extractivo. Machel apelida estas relações como “alianças com *selo* de tráfico de influências e conflito de interesses”.

O “desvio” de fundos do Estado *a priori* é uma forma mais segura de as elites políticas e económicas privatizarem, em seu benefício, os rendimentos que deveriam ser socializados para todo o País. Neste sentido, o secretismo da informação (sobretudo relacionada com o regime fiscal) é essencial para negar ao público as evidências da má gestão dos recursos naturais do ponto de vista da sociedade como um todo. Aliás, só assim se pode entender o enorme empenho do governo em manter esse secretismo, evidenciado em (Ossemane 2012), mesmo quando algumas empresas afirmaram que não se importavam de revelar os seus regimes fiscais.

Resumindo, no caso de Moçambique, para atingir o objectivo de melhorar o aproveitamento dos recursos naturais para o desenvolvimento, a transparência do regime fiscal e do sistema de valorização dos recursos, dos custos e vendas é muito mais relevante do que a informação sobre discrepâncias entre pagamentos e recebimentos. A secção seguinte apresenta os desafios para que a ITIE se torne num instrumento relevante para o alcance deste objectivo.

DESAFIOS DA TRANSPARÊNCIA EFECTIVA DO SECTOR EXTRACTIVO

A informação providenciada pela ITIEM é relevante para o país porque permite saber qual a contribuição fiscal do sector (informação esta que não é disponibilizada por outras vias). A desagregação da informação por empresa permite, também, formular hipóteses de investigação sobre as dinâmicas dos pagamentos e conhecer a contribuição do sector por região, o que dá às comunidades onde os projectos se localizam uma base para sustentar a sua advocacia por uma partilha mais justa dos benefícios. Esta

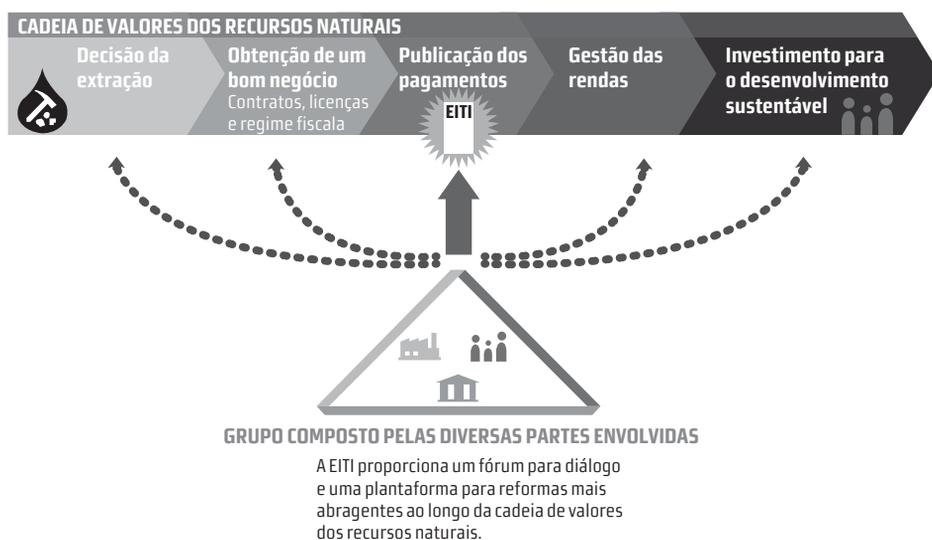
informação é igualmente importante por permitir verificar se o que as empresas pagaram entrou nos cofres do Estado (actualmente, a inexistência de um mecanismo de responsabilização pelas discrepâncias encontradas reduz a utilidade desta informação para melhorar o sistema de gestão dos pagamentos/recebimentos).

Entretanto, a capacidade para contribuir para uma melhor gestão dos recursos naturais, do ponto de vista da sociedade como um todo, é severamente constrangida pela falta de informação sobre os termos dos acordos firmados ente as empresas e o governo e pela fraca capacidade de implementação dos acordos firmados. O Quadro 3 mostra a cadeia de valor da exploração dos recursos naturais, desde a fase da decisão sobre a extracção até às políticas públicas para o desenvolvimento do país. O quadro mostra que a publicação de pagamentos e recebimentos, que é o foco da ITIE, é precedido da decisão sobre extracção do recurso e obtenção de um bom negócio. Se o País não é capaz de fazer um bom negócio e implementar correctamente os termos desse negócio, não haverá muitos fundos a entrarem nos cofres do Estado, nem para serem partilhados com as comunidades locais, nem financiar desenvolvimento sustentável mais em geral, nem para serem desviados por indivíduos ou instituições corruptas. Portanto, informação credível sobre pagamentos e recebimentos disponibilizada ao público, mesmo que ajude a identificar e eliminar discrepâncias, é largamente insuficiente para tornar o ITIEM num instrumento útil de gestão social dos recursos naturais em Moçambique. Isto acontece porque esta informação não permite saber se o que as empresas pagaram é correcto de acordo com os acordos firmados, se esses acordos definem uma partilha justa dos ganhos gerados pela actividade extractiva, e se os custos e as receitas dos projectos e os recursos em exploração são correctamente valorizados. Estes aspectos são de extrema relevância na capacidade do país para absorver e socializar a riqueza gerada pela actividade extractiva.

Os dados dos relatórios da ITIE mostram que actualmente o problema das discrepâncias entre pagamentos e recebimentos não é tão relevante. Estes relatórios apresentam dados que reforçam e confirmam constatações de vários estudos sobre as enormes perdas para o País resultantes do regime de exploração dos recursos naturais (excessivos benefícios fiscais redundantes, dificuldades de monitorar as actividades e de valorizar os recursos, custos e ganhos dos projectos, secretismo dos contratos, entre outros) (Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2012a; Castel-Branco 2012b; Castel-Branco & Mandlate 2012; Bolnick 2009; Ossemane 2011; Ossemane 2012). Estes são os factores que determinam a matéria tributável e o potencial de arrecadação de rendas para o Estado. Os dados fornecidos pelos relatórios da ITIEM não permitem

avaliar quanto as empresas deveriam ter pago se o regime fiscal acordado fosse correctamente aplicado e muito menos avaliar com exactidão a dimensão das perdas resultantes dos benefícios fiscais redundantes e da incapacidade de avaliar correctamente a produção, custos, vendas e a matéria tributável. Entretanto, os relatórios permitem fazer aproximações que mostram a severidade destes problemas para o País com perdas de receitas para o Estado largamente superiores ao problema de “desaparecimentos” de fundos, e aproximadamente iguais aos ganhos das altas taxas de crescimento do PIB nos últimos anos.

QUADRO 3 CADEIA DE VALOR DOS RECURSOS NATURAIS



Portanto, para adquirir relevância no contexto actual de Moçambique, a ITIEM tem de começar a analisar os processos que ocorrem antes das declarações de rendimentos, nomeadamente os incentivos fiscais e sua redundância, o problema de *mispricing* (sobrefacturação de custos e subfacturação de rendimentos), a valorização dos recursos, do investimento, da produção e das vendas, os preços de venda dos recursos, a partilha de produção, entre outros. Por enquanto, o que o ITIEM avalia é irrisório e quase irrelevante.

A análise desenvolvida neste artigo confirma a importância das contribuições de organizações da sociedade civil apresentadas por Castel-Branco (2008) na fase de adesão do país à Iniciativa, sobre aspectos cruciais a considerar para que a ITIE fosse relevante para o país e confirma algumas das prioridades mais imediatas em termos

de transparência para que a ITIE seja mais relevante no contexto do País identificadas em Castel-Branco (2011), nomeadamente: a transparência do regime fiscal e o estabelecimento de um sistema transparente e público que permita a obtenção de informação atempada, credível e independente sobre a qualidade dos minerais, as quantidades em reserva, extraídas e vendidas, os preços de venda, os custos operacionais, os custos de capital acumulados na fase pré-extracção, o tamanho das concessões, as dinâmicas dos mercados (volatilidade, previsibilidade, tendências de expansão, funcionamento e estrutura) entre outros. Estas informações permitem verificar se as empresas pagam o que devem e o que é justo antes, e para além, da simples verificação de que o governo reporta correctamente o que as empresas declaram ter pago.

Estes aspectos são apenas parte do que a transparência deve revelar. Para além de que é necessário estender a ITIE para outros sectores para além da mineração e hidrocarbonetos, outros aspectos ao longo da cadeia dos recursos naturais devem ser abordados. Estes aspectos são a transparência dos contratos em geral;¹³ da afectação e utilização das rendas do sector em despesa pública (onde existe enorme espaço para desvio de fundos públicos – quiçá maior do que na fase de reporte de recebimentos), da gestão ambiental e dos impactos sociais, e na definição e implementação de políticas públicas de desenvolvimento. Estas informações são fundamentais para uma participação mais ampla e efectiva da sociedade nas decisões, monitoria e implementação de políticas de desenvolvimento para maximização e partilha ampla dos ganhos gerados.

¹³ Com a devida preservação da confidencialidade de informação tecnológica e comercialmente sensível, caso exista.

REFERÊNCIAS

- Banco de Moçambique, 2008. *Relatório Anual*, Maputo: Banco de Moçambique.
- Banco de Moçambique, 2009. *Relatório anual*, Maputo: Banco de Moçambique.
- BDO, 2011. *Relatório de revisão limitada as demonstrações das discrepâncias do 1º relatório da ITIE*, Maputo: ITIEM.
- Boas & Associates, 2011. *ITIE Moçambique: Primeiro relatório de reconciliação – Ano de 2008*, Maputo: ITIEM.
- Bolnick, B., 2009. *The motivation for investments in Mozambique: The role of fiscal incentives*, Maputo: USAID.
- Castel-Branco, C.N., 2008. *Os mega-projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo 27 e 28 de Novembro de 2008*, Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C.N., 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19–109.
- Castel-Branco, C.N., 2011. *O que é que a ITIE faz bem e o que é que não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique*, Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C.N., 2012a. Fluxos Financeiros Ilícitos em África – recursos escondidos para o desenvolvimento: Reflexões sobre Moçambique. Maputo, 25 de Maio de 2012. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/FluxosIllicitosK_CNCB_25052012.pdf.
- Castel-Branco, C.N., 2012b. Pensando nos “Paradoxos” da Economia de Moçambique de uma Perspectiva de Economia Política: o sistema extractivo e poroso de acumulação. Maputo, 28 de Fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/EconMocParadoxos_Agenda2025_v2_revCNCB.pdf.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O., 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da base Produtiva: o que Pode o PARP Aprender com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- EITI, 2011a. *Boletim Informativo 01*, Oslo: EITI.
- EITI, 2011b. *Constituency Guidelines*, Oslo: EITI.

- EITI, 2011c. *Regras da ITIE, edição de 2011*, Oslo: EITI.
- EITI, sem data, EITI Countries. *EITI*. Disponível em: <http://eiti.org/countries> [Acedido June 18, 2012].
- Ernst & Young, 2012. *ITIE Moçambique: Segundo relatório de reconciliação – Ano de 2009*, Maputo: ITIEM.
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*, Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- ITIE Moçambique, Sem data. Comité de Coordenação. *ITIE Moçambique*. Disponível em: <http://www.itie-mozambique.org/comite.html> [Acedido June 18, 2012].
- Machel, M., 2012. Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses. *CIP Newsletter*, (13), pp.10–16.
- Ossemane, R., 2011. Desafios de expansão das receitas fiscais. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 133–160.
- Ossemane, R., 2012. ITIEM—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE. *IDeIAS*, 43.
- Rich, E., 2012. EITI Strategy Review: Everything on the Table. *EITI*. Disponível em: <http://eiti.org/blog/eiti-strategy-review-everything-table> [Acedido June 18, 2012].
- Selemane, T. & Nombora, D., 2012. Reprovação da Candidatura de Moçambique: notas para debate. *CIP Newsletter*, 13, pp.1–6.

AGRICULTURA, POBREZA E A RECEITA DO PARP

Philip Woodhouse

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para Redução da Pobreza 2011-2014 (PARP) vem no seguimento de duas fases de planos de redução da pobreza em Moçambique: os Planos de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I em 2002-2005, e PARPA II em 2006-2010). Na última fase, o PARP define como sua meta principal a redução da percentagem da população sofrendo de falta de alimentos (pobreza alimentar) de 54,7% para 42%. Embora muitos elementos do PARP possam ser identificados no anterior PARPA II, o novo Plano afasta-se do seu predecessor ao dar principal destaque à promoção do crescimento económico, sobretudo no “sector familiar” de pequena escala da agricultura e pescas. Este enfoque do PARP será acompanhado por um aumento da percentagem de investimento do governo destinada a aumentar a produtividade da agricultura e pescas de 26% em 2011 para 35% em 2014. Está projectado que o investimento total do governo aumente em 83% neste período, e prevê-se que sejam mantidos os níveis de investimento externo. Por conseguinte, está projectado que o investimento do governo e dos financiadores externos na agricultura e pescas aumente de 18,550 milhões de MT em 2011 para 29,280 milhões de MT em 2014, aumentando a parte do governo de 27% para 41% (GdM 2011a, p.43).

Afirma-se que este aumento da atenção dada à agricultura, e à produção de pequena escala em particular, constitui a resposta a uma situação na qual os níveis gerais de pobreza não têm, no essencial, diminuído em Moçambique desde 2002, e têm mostrado uma tendência para aumentar nas zonas rurais (GdM 2011a, p.8). Isto pode ser visto como uma resposta a críticas de que os anteriores planos de redução da po-

breza, e particularmente o PARPA II, contavam demasiado com o sector privado para gerar as condições para o crescimento da produtividade agrícola entre os produtores de pequena escala que formam o grosso da população rural, e que apelavam a maior intervenção do governo para apoiar a agricultura de pequena escala (Mosca 2011; Cunguara & Hanlon 2010; Tvedten *et al.* 2010). É também relevante que o Banco Mundial tenha recentemente advogado um enfoque na agricultura, e na agricultura de pequena escala em particular, como motor do crescimento em África (World Bank 2007; Morris, Binswanger-Mkhize & Byerlee 2009). A comparação entre os documentos PARPA II e PARP torna clara a mudança de enfoque. O apoio ao aumento da produtividade da agricultura e pescas ocupa um lugar central neste último plano de acção, ao passo que o anterior dá prioridade à acção para melhorar a governação, criar capital humano e desenvolvimento económico – no qual o aumento da produtividade da agricultura do “sector familiar” é um dos onze “desafios” (MPD 2006, p.117). E, no entanto, embora o programa de apoio à agricultura ocupe apenas dez parágrafos no PARPA II (MPD 2006, pp.125–127), a forma como são caracterizados os problemas da agricultura em Moçambique é muito semelhante à do PARP. Em ambos os documentos, a baixa produtividade da agricultura “familiar” é atribuída ao acesso inadequado a tecnologia e insumos de produção e a mercados “fracos” para os produtos agrícolas, devido a má infra-estrutura e acesso inadequado dos produtores agrícolas a serviços financeiros (por exemplo, crédito). Em ambos os documentos se põe a tónica em como a agricultura de pequena escala tem falta de condições consideradas necessárias para elevada produtividade e rendimento. Em contrapartida, há pouca informação, mesmo no PARP 2011–2014, que dê uma ideia da natureza da produção agrícola e dos mercados agrícolas existentes e da forma como esta produção e estes mercados estão a mudar no Moçambique actual. Há, por exemplo, uma completa ausência de referências aos investimentos de larga escala na agricultura actualmente acordados com empresas comerciais nacionais e estrangeiras. Devido a esta omissão, o PARP só pode apresentar uma análise parcial do contexto actual, e, por conseguinte, não é bem explicado como o maior investimento pode ser canalizado para se obter maior uso de tecnologia produtiva e melhor acesso ao mercado, entre os produtores de pequena escala. No presente artigo, procuro examinar mais em pormenor a natureza do “diagnóstico” que o governo faz da agricultura no PARP e identificar aspectos específicos que possam ser considerados pontos de partida para operacionalizar a intervenção governamental, de modo a atingir as metas de aumento da produtividade agrícola.

O “DIAGNÓSTICO” DA AGRICULTURA NO PARP

A definição dos problemas do sector agrícola que é enunciada no PARP é enunciada de forma mais pormenorizada no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrícola 2011-2020 (PEDSA) do Ministério da Agricultura, aprovado pelo Conselho de Ministros no mesmo mês em que foi aprovado o PARP (GdM 2011b). O PEDSA identifica quatro “pilares” da política agrícola: i) aumento do crescimento da produtividade agrícola por meio de melhoramentos tecnológicos; ii) aumento do acesso ao mercado através de melhoria da infra-estrutura e serviços de mercado; iii) melhoria na gestão de recursos naturais; iv) mais instituições de apoio (organizações de produtores, agências estatais, educação e formação). O modelo adoptado pelo PEDSA reflecte “quatro pilares” também usados para caracterizar o Programa Abrangente de Desenvolvimento da Agricultura Africana (*Comprehensive African Agricultural Development Programme*, CAADP 2012) (CAADP 2012), desenvolvido pela NEPAD em parceria com diversas agências internacionais, desde 2003, para orientar o desenvolvimento agrícola da África subsaariana. Os quatro pilares não são exactamente os mesmos no PEDSA e no CAADP, mas muitas das mudanças que promovem são coincidentes. Os dois programas adoptam também o mesmo objectivo geral de aumentar a produção agrícola em 6% ao ano. No PARP, esta meta é mais elevada, com 10,8% de crescimento agrícola por ano.

A relação entre o PEDSA e o CAADP é também evidente no destaque dado a uma especificação “abrangente” dos desafios à melhoria da agricultura africana. Isto é compreensível, e até louvável, em documentos que procuram definir o âmbito de política e intervenção. No entanto, tem o efeito de elaborar longas listas de acções necessárias, mas sem dar uma ideia da prioridade ou da sequência dessas acções. Na realidade, em alguns casos, os objectivos estratégicos parecem reflectir mais as prioridades das relações internacionais do que as preocupações agrícolas nacionais ou locais, como no caso da “redução de emissões por desmatamento” (GdM 2011a, p.22). Esta observação é corroborada por Mosca e Selemane (2012, p.9, nota de rodapé) e por Cunguara e Hanlon (2010), que defendem que os documentos de política agrícola produzidos em Moçambique na última década reflectem a influência de exigências políticas estipuladas por financiadores bilaterais e multilaterais como condições para financiarem os orçamentos do governo moçambicano. Isto aponta para uma razão para a estrutura dos quatro “pilares” aparecer como “variáveis independentes” separa-

das (“tecnologia”, “acesso ao mercado”, “conservação dos recursos naturais” e “instituições”) com pouca ligação entre elas. Na prática, os “pilares” estão ligados de maneiras que são determinadas pelos objectivos da política agrícola. Então, por exemplo, existe crédito e acesso ao mercado para pequenos produtores de tabaco, mas não para produtores de milho. Os “pilares” só podem ser úteis, portanto, para caracterizar obstáculos à agricultura se estiverem articulados com objectivos agrícolas específicos.

A não definição de objectivos económicos ou políticos mais amplos da política cria uma falta de clareza sobre “pontos de entrada” através dos quais o investimento possa ser eficaz. Isto é exemplificado pela maneira como os problemas dos mercados agrícolas são caracterizados no PEDSA:

“O deficiente manuseamento pós-colheita dos produtos, a falta de infra-estruturas adequadas de armazenamento, a insuficiente aplicação de normas de qualidade dos produtos, a falta de acesso ao crédito para comercialização, a fraca disponibilidade de informação sobre mercados e preços, a falta de serviços de extensão para a comercialização e a ausência de associações fortes de camponeses inibem o estabelecimento de ligações mais próximas e equitativas entre os agricultores e os mercados e o funcionamento efectivo dos mercados de insumos e de produtos agrários” (GdM 2011b, p.20).

Os parágrafos que se seguem a esta afirmação dão um pouco mais de informação, por exemplo, sobre a má qualidade do armazenamento a que os produtores de pequena escala costumam ter acesso que os obriga a vender os seus produtos imediatamente após a colheita, quando os preços são mais baixos. Os preços baixos, por seu turno, impedem o investimento na melhoria da tecnologia de produção. A falta de infra-estruturas viárias ligando a região norte, mais produtiva em termos de agricultura, aos principais centros de consumo no Sul é um factor principal da baixa dos preços agrícolas nas regiões com o mais elevado potencial para aumentar a produção. Embora se trate de importantes observações de factores estruturais que bloqueiam a adopção de tecnologia mais produtiva, não estão traduzidas numa hierarquia de prioridades operacionais. Esta falta de indicações sobre “onde começar?” parece acentuar-se mais com o compromisso do PEDSA de intervir “ao longo de toda a cadeia de valor”.

Os limites desta abordagem “abrangente” na análise de problemas agrícolas tornam-se evidentes na parte III do PEDSA, “Implementação da estratégia”. Nesta parte, identifica-se uma estratégia de concentração do esforço onde tiver maiores efeitos multiplicadores à escala nacional. Os esforços devem centrar-se, em particular,

nos melhoramentos infra-estruturais e tecnológicos em zonas agrícolas de elevado potencial, na expansão da “agricultura de conservação” e no desenvolvimento de cadeias de valor agrícolas em seis “corredores de desenvolvimento” (Pemba-Lichinga, Nacala, Vale do Zambeze, Beira, Limpopo, Maputo). Parece lógico, de facto, apoiar o desenvolvimento agrícola em zonas onde é provável que a procura venha a crescer. No entanto, as “cadeias de valor” que deverão ser apoiadas estão expressas em termos de Centros de Pesquisa (uma para cada “corredor”) e tipos de produto. Assim, o apoio tecnológico à agricultura no corredor de Nacala terá como base o Centro de Investigação Nordeste em Nampula, centrando-se em mandioca, milho, algodão, “fruta”, frangos e amendoim. O importante aqui é que o apoio é caracterizado em termos de competências históricas (determinadas por critérios agro-ecológicos) de centros de pesquisa existentes e não em termos da actual evolução dos mercados agrícola (ou, “cadeias de valor”, de facto). Como consequência disto, a lista de centros de pesquisa e dos produtos que eles deverão apoiar não parece muito diferente das listas que eram elaboradas há 20 ou 30 anos. Há razões para defender que este enfoque relativamente inalterado no “lado da oferta”, determinado por critérios agro-ecológicos de “potencial de produção”, pode dificultar a compreensão de como a procura de mercado da produção agrícola está a mudar e a colocar novas questões sobre a natureza dos obstáculos ao aumento da produção. Dois exemplos do corredor de Nacala são o aumento de exportações de outros grãos que não cereais (gergelim, feijão) e o rápido aumento da procura de soja para ração de aviário, em consequência da expansão da produção avícola nos arredores da cidade de Nampula. Nenhum desses produtos faz parte das prioridades listadas acima para apoio técnico do Centro de Investigação Nordeste em Nampula.

Isto sugere que, embora seja lógico identificar que o apoio e o investimento devem ser dados prioritariamente a “corredores de desenvolvimento”, é preciso dar mais atenção à compreensão de como funcionam os mercados actualmente existentes e das suas trajectórias de mudança. Para conseguir ter essa compreensão, tem de haver vontade de levar a análise para além de uma declaração do que está em “falta” (infra-estrutura, crédito, informação sobre o mercado, etc.) no actual contexto (ou de recriar padrões históricos de produção e consumo) e identificar que factores determinam os padrões existentes das transacções de mercado. Isto exige, em primeiro lugar, que se passe além da avaliação quantitativa do que “falta” para passar a identificar mudanças qualitativas tanto no contexto como nas potenciais estratégias que possam levar a alcançar objectivos das políticas. Por exemplo: se a má infra-estrutura de transpor-

tes constitui antes de mais um entrave ao comércio entre “corredores de desenvolvimento”, é mais fácil remediar esta situação melhorando as estradas, ou com formas alternativas de transporte (por exemplo, transporte marítimo costeiro). Em segundo lugar, isto significa iniciar um diagnóstico da agricultura não com os problemas de baixa produtividade entre produtores de pequena escala, mas sim com uma análise de base mais empírica da procura de produtos agrícolas em regiões específicas, de como isto se está a alterar e de que oportunidades existem para os produtores de pequena escala obterem acesso a estes mercados em evolução. Em termos de “cadeia de valor”, é preciso tornar claro que essa abordagem exige uma análise não apenas de “aspectos técnicos” (por exemplo, controlo de qualidade) da produção e transformação de determinados produtos agrícolas, mas também uma análise empírica da estrutura do mercado em termos de relações de troca, ou “termos de comércio”, entre participantes específicos (produtores, comerciantes, processadores industriais, retalhistas, etc.) na cadeia de valor. Na próxima secção, baseio-me num estudo recente feito no Norte de Moçambique (Kaarhus & Woodhouse 2012), para dar exemplos dos tipos de questões que essa abordagem pode identificar.

AS DINÂMICAS DOS MERCADOS EXISTENTES

Os principais motores da produtividade agrícola a longo prazo são o crescimento da procura de alimentos em zonas em vias de urbanização e industrialização. Em Moçambique, a fonte histórica dessa procura crescente tem sido a capital, Maputo, e a região sul. Contudo, as ligações de transporte entre as regiões norte e centro, que produzem 95% do arroz e 90% do milho cultivado em Moçambique, e o mercado no Sul são caras e é muitas vezes mais barato importar comida da África do Sul para Maputo do que transportar alimentos essenciais do Norte. Isto tem como efeito fazer baixar os preços de produtos agrícolas na região norte. Houve dois factores que ofereceram, nos últimos anos, perspectivas de mudança. Em primeiro lugar, uma inversão, desde 2008, da tendência das três décadas anteriores de descida dos preços dos bens agrícolas no mercado internacional resultou por um lado em preços mais altos para as exportações agrícolas e, por outro, no aumento de custos das importações agrícolas e melhores oportunidades de substituição das importações por produtores locais. Em segundo lugar, a grande extracção mineral e o desenvolvimento infra-estrutural planeado para o corredor de Nacala significa um aumento da procura de bens alimentares localizada

muito mais perto de zonas de potencial produtividade agrícola relativamente elevada. Mosca e Selemane (2012) observam que muitos dos produtos alimentares usados por cantinas de empresas de mineração de carvão, em expansão em Tete, são importados da África do Sul, enquanto a produção hortícola local não consegue encontrar mercado. Isto representa, no entanto, uma possibilidade concreta de substituição de importações pelos produtores e comerciantes moçambicanos, e um possível alvo de apoio do governo. De forma mais geral, estas evoluções deveriam levantar questões sobre a necessidade de entender os mercados agrícolas no Norte de Moçambique em termos de factores regionais e internacionais e não simplesmente em termos de abastecimento a Maputo e ao Sul do país. É dado um exemplo inicial de provas de substituição das importações através do desenvolvimento da produção de soja para ração animal.

Surgiu um mercado interno de feijão de soja desde a regulamentação governamental da importação de avícolas em 2006, que estipula um limite de 80 dias, a partir do dia do abate, à venda de importações, e que aplica taxas de importação. Como consequência disto, a indústria avícola moçambicana, que não tinha conseguido competir com as importações e tinha estado a usar apenas 10% da sua capacidade produtiva existente em 2005, aumentou a produção em cerca de 20% por ano nos últimos cinco anos, e o novo investimento aumentou a capacidade produtiva. Por conseguinte, o crescimento da procura de soja para ração de aves, a par da subida dos preços de soja no mercado internacional desde 2007, gerou uma forte procura de feijão de soja localmente produzido. O bagaço de soja (80% do peso do feijão de soja, sendo os restantes 20% o óleo extraído) importado em 2011 estava a custar 600 USD/t (20 MT/kg) em Nampula, ao passo que o feijão de soja comprado na Alta Zambézia custava 18 MT/kg. Isto representa um preço de cerca de 12-13 MT para o produtor. A Technoserve (2011) calculava que a procura nacional de bagaço de soja pela indústria avícola tivesse sido de 42.000 toneladas em 2010. Destas 42.000 toneladas, 7.000 toneladas são usadas por avicultores na zona de Nampula, 10.000 toneladas na região central e 25.000 toneladas no Sul (a maior parte em Maputo). É provável que a actual produção de feijão de soja no Norte, centrada principalmente na Alta Zambézia (Guruè, Lioma) e na parte oeste da província de Nampula (Malema, Mutuali) venha a satisfazer as actuais necessidades da indústria avícola (2 produtores de grande escala e um grande esquema de “produção sob contrato”), localizada ao redor da cidade de Nampula. Até 2014, ao aumento da procura de ração de aviário nas regiões centro e norte terá de corresponder a duplicação da produção de soja na região norte para 22.000 toneladas. Embora se espere que a avicultura no Sul venha também a crescer no mesmo período,

não há utilização projectada de soja produzida no Norte e no Centro para abastecer a produção avícola no Sul. Continua, pois, a haver um défice de cerca de 46.000 toneladas de bagaço, que será colmatado com importações, já que está previsto que toda a produção de soja no Norte e no Centro de Moçambique, que ultrapasse a procura local, seja exportada para mercados regionais no Zimbabwe e no Malawi. No entanto, na medida em que se consigam reduzir os custos de produção e/ou transporte da soja dentro de Moçambique, o mercado nacional e regional de soja pode ser considerado muito forte. Isto apresenta um contexto específico em que se pode ponderar qual a melhor maneira de os produtores locais aumentarem a produtividade para responder à procura.

O caso do milho apresenta uma dinâmica diferente. Segundo os dados da estatística nacional da FAO (2012), as importações de milho custaram 26 milhões de USD em 2009. Isto corresponde a 858 milhões de MT, ou seja, 95.000 toneladas de milho compradas a 9 MT/kg. A actual produção nacional de milho teria de ser duplicada para satisfazer a procura do mercado interno. Na prática, como referido atrás, muita da procura é no Sul do país, separado por elevados custos de transporte do potencial de produção no Centro e no Norte. Resulta daqui que a oferta de milho, no Norte de Moçambique, pode muitas vezes ser maior do que a procura no mercado local, o que resulta em preços baixos. Há também barreiras de qualidade à compra por moagens industriais de milho produzido localmente. Em parte, isto deve-se às más condições de armazenamento, de que resultam danos causados por pragas e fungos. Uma parte importante é também, no entanto, devido à variedade de milho cultivado pelos produtores de pequena escala. Muitos deles, especialmente em zonas mais quentes de baixa altitude, têm preferido variedades de milho de tipo vítreo, cujo grão pequeno é mais duro e mais resistente aos ataques dos insectos. Este milho tem sido normalmente pilado manualmente, e, mais recentemente, por moageiras comerciais de pequena escala, instaladas na maior parte das localidades durante a última década. As moagens industriais preferem um grão de milho mais mole, milho-dente, típico das variedades cultivadas nas zonas de maior altitude da África Austral (África do Sul, Zimbabwe, Malawi), que normalmente dá índices de moagem, relação farinha-farelo, mais altos (60%-80%), ao milho vítreo que só dá 50%. Isto é de menor importância para as moageiras de pequena escala nas localidades, onde o farelo de milho é vendido a empresas que fazem cerveja artesanal. As variedades de milho-dente são cultivadas em zonas de maior altitude no Norte e Centro de Moçambique, onde a semente de milho “local” deriva muitas vezes de introduções históricas

a partir dos países dos vizinhos Malawi ou Zimbábwe. Há, pois, potencial imediato para alguma substituição das importações através da compra de milho-dente local por moageiras industriais no Norte de Moçambique. As empresas de moagem de Nampula pagavam entre 7 e 9 MT/kg por milho importado em 2011, e isso estabelece um tecto para o preço ao qual os produtores locais de milho terão de competir. Em Nampula, o milho dos mercados estava a 7 MT/kg e em Nacala a 8 MT/kg, mas, nas zonas rurais de produção de milho, os preços eram muito mais baixos (25 MT/kg). É de crer que, com níveis adequados de qualidade (sobretudo através da melhoria do armazenamento), o milho local poderia competir com o importado, pelo menos nas regiões norte e centro de Moçambique.

Os elevados preços internacionais fizeram também aumentar a procura de produtos agrícolas moçambicanos de exportação, especialmente de cultivos “não tradicionais”, como sejam o gergelim, o feijão nhemba e outros feijões. Em 2009, os dados do INE mostram que o valor das exportações de gergelim era mais alto do que o do caju e o do algodão, enquanto o valor das exportações de feijão nhemba e outros feijões excedia o das exportações de amendoim.

Os problemas com danos causados por pragas no gergelim em 2009-10 levaram alguns grupos de produtores a mudar para cultivos alternativos (nomeadamente feijão holoco) em 2010-11. Os dados publicados sobre exportações de feijão indicam que estas atingiram um valor de cerca de 6,5 milhões de USD em 2009, mas não distinguem entre diversos tipos de feijão. Na prática, as exportações destinam-se a áreas geográficas bastante distintas consoante o tipo de feijão, com empresas comerciais sediadas no estrangeiro procurando comprar directamente aos produtores durante a época da comercialização. O feijão holoco é produzido em zonas de menor altitude e é quase exclusivamente exportado para o Sul da Ásia. Um comerciante de Nampula previu que seriam comercializadas 20.000 toneladas em Nampula em 2011. Os preços no produtor na região têm sido de 20 MT/kg, mas diz-se que os compradores estrangeiros convenceram alguns produtores a vender a preços consideravelmente mais baixos do que esse. Ao contrário do que acontece com o feijão holoco, o feijão boer e o feijão nhemba têm mercados internos sólidos, vendendo-se nos mercados de Nampula a 27 MT/kg e a 18 MT/kg, respectivamente, em Abril de 2011. Para estes produtos, seria necessária uma bonificação considerável para dar aos produtores um incentivo para respeitar os critérios de qualidade exigidos pelos mercados de exportação. É provável que isto se verifique ainda mais no caso de feijões como o feijão manteiga, o feijão catarino e o feijão branco, que se cultivam principalmente em zo-

nas mäs frescas, a maior altitude, no Niassa, em Tete e na Zambézia. Uma empresa portuguesa promoveu um esquema de “produção sob contrato” de feijão manteiga no Alto Molócuè (Zambézia), fornecendo semente como parte de um contrato de compra da produção dos camponeses, para exportação para Portugal. Este esquema sofreu a competição do mercado interno e não atingiu ainda a sua meta de exportações de 1.000 toneladas por ano. Por exemplo, o preço nocional do esquema de 17 MT/kg em 2010 tinha subido para 20 MT/kg devido à concorrência de compradores de Maputo (o feijão manteiga pode vender-se a 50 MT/kg em Maputo, com preços em Nampula de cerca de 30 MT/kg).

O crescimento de exportações não tradicionais tem sido acompanhado por um relativo declínio das exportações tradicionais da região norte, nomeadamente do algodão, nos últimos 4 anos. Os preços baixos no produtor (e casos em que as empresas processadoras não compraram toda a produção) levaram os produtores de pequena escala a mudar para culturas de rendimento alternativas (especialmente gergelim e feijões). Houve acção do governo para tentar criar um mercado mais competitivo para o algodão, primeiro acabando, em 2009, com o sistema de concessões locais que davam às fábricas de descaroçamento de algodão direitos de monopólio no fornecimento de insumos e compra da produção, e subindo, em seguida, os preços no produtor de 5 MT/kg para 8 MT/kg em 2010 e 15 MT/kg em 2011.

A imagem dada por destes breves exemplos indica crescimento, e maior diversificação, na procura da produção agrícola no Norte de Moçambique. Há informação esporádica que indica um número crescente de compradores estrangeiros (nomeadamente do Sul da Ásia) durante a época das colheitas. As empresas locais de comércio sediadas em Nampula criaram também redes de compradores locais em aldeia e localidades, de modo que as oportunidades de comercialização para os produtores de pequena escala são provavelmente as melhores desde a extinção do sistema colonial de cantinas (ver também Tvedten *et al.* 2010). É claro, porém, que os termos de comércio do “mercado livre” deixam actualmente os produtores de pequena escala em desvantagem e vulneráveis aos baixos preços dos mercados. Os comerciantes estão muito mais bem posicionados, em termos de acesso a informação, crédito e transporte, para aproveitar as épocas altas da oferta local, especialmente quando um grande número de produtores decide fazer a mesma cultura de rendimento. Os custos, para os comerciantes, de mudar de um produto agrícola para outro (por exemplo, de gergelim para feijão holoco) são também consideravelmente menores que os dos produtores, o que lhes dá igualmente maior poder negocial e, potencialmente, maiores margens de

lucro. Nesta leitura empírica do actual contexto dos mercados agrícolas, o problema não parece ser tanto que haja uma generalizada “falta de acesso ao mercado”, mas sim que muitos produtores de pequena escala têm pouco poder negocial relativamente aos preços pagos pelos seus produtos.

O PARP identifica uma revitalização do Instituto de Cereais de Moçambique (ICM) como objectivo estratégico para melhorar as condições de armazenamento pós-colheita. A descrição dos mercados agrícolas que foi feita atrás levanta questões sobre que papel desempenharia uma intervenção desse tipo. Longe de colmatar uma “lacuna” nos mercados agrícolas, parece mais provável que o ICM se viesse a envolver na concorrência com os comerciantes e outros que actualmente dominam os mercados rurais existentes (e mais lucram com eles). Nas duas secções seguintes, analiso diversas abordagens para melhorar a posição dos produtores de pequena escala: melhorar a produtividade de forma a reduzir custos e (possivelmente) melhorar a qualidade da produção; e melhorar a organização dos camponeses, a fim de aumentar os preços que recebem. Tornar-se-á claro que os dois aspectos são muitas vezes difíceis de separar completamente, mas é útil adoptar esta perspectiva como ponto de partida, porque a melhoria (tecnológica) da produtividade e a organização dos camponeses são tratados como “objectivos estratégicos” separados no PARP.

OBSTÁCULOS AO AUMENTO DA PRODUTIVIDADE

A não utilização de produtos agro-químicos e de variedades melhoradas de sementes é muitas vezes considerada (também no PARP) a principal causa da falta de produtividade entre produtores agrícolas de pequena escala em Moçambique. No entanto, e apesar da precipitação média anual ser relativamente elevada na maior parte do Norte de Moçambique, a incerteza na distribuição da pluviosidade é o maior obstáculo individual e a maior fonte de risco para a produção agrícola. Dados do TIA para 2002-8 mostram que a principal razão apresentada pelos produtores para perdas de colheitas é a “falta de chuva”. Na maior parte das províncias do Norte, os registos da utilização de irrigação apontam para menos de 5% entre os produtores de pequena escala, subindo para 19% em Tete e 10% em Manica [cálculos do CAP de 2011 (INE 2011)]. É também digno de nota que, segundo os registos do CAP de 2011 (INE 2011), os produtores de “média escala” em Nampula usam mais irrigação (24%) do que fertilizantes (18%). Estes dados levantam questões relativamente às definições do

que se entende por “irrigação” ou mesmo “fertilizantes”. E também não é claro que os fazedores das políticas agrícolas estejam conscientes dos consideráveis investimentos “endógenos” em irrigação feitos por produtores de pequena e média escala em zonas como a Angónia e Manica (Bolding, Uiterweer & Schippers 2010). De forma mais geral, é necessário compreender que a gestão de recursos hídricos para a agricultura é um elemento integrante de sistemas de produção existentes no Norte de Moçambique, exemplificado pelo uso intensivo de acumulação de água no fundo dos vales, para cultivar arroz na época das chuvas e legumes na época seca. As estratégias de intensificação da agricultura precisariam de avaliar a viabilidade de aumentar o armazenamento de água para permitir irrigação suplementar de uma maior parte da terra, quer para permitir uma germinação mais fiável dos cultivos, quer para proteger fases críticas do crescimento das culturas das secas de meia estação. O armazenamento de água em barragens nas explorações agrícolas há muito que faz parte da agricultura comercial de grande escala na África Austral e, de facto, no Norte e no Centro de Moçambique, mas a sua instalação levanta, aos produtores de pequena escala, questões não só financeiras e de gestão de infra-estrutura e equipamento, como também questões políticas sobre como deve ser administrada a distribuição de água entre um grande número de produtores. Também é claro que um novo investimento em infra-estrutura de gestão de recursos hídricos teria de assentar em estudos sobre o funcionamento da irrigação existente em propriedades agrícolas de pequena a média escala. Embora tenham sido feitos alguns estudos desse tipo recentemente em Moçambique (Van-der-Zaag 2010), precisam de ser feitos muitos mais para se compreender como a irrigação se enquadra nos sistemas agrícolas de pequena e média escala.

Um segundo obstáculo principal à produtividade agrícola é a escassez de mão-de-obra. Cálculos baseados no mais recente CAP, (INE 2011), indicam que, nas províncias do Norte e Centro de Moçambique, entre 25% e 40 % dos produtores de pequena escala recorrem à contratação de mão-de-obra temporária para preparar a terra para a plantação dos cultivos. Em contrapartida, a quase completa inexistência de mão-de-obra contratada para a lavoura na região sul, onde está disponível tracção animal, realça a importância de economizar mão-de-obra e da produtividade da mão-de-obra como critérios para melhoramento das tecnologias entre produtores de pequena escala no Norte de Moçambique. Isto é especialmente pertinente ao ter em conta a actual defesa no PEDSA de “agricultura de conservação” (AC). Os três princípios fundamentais da AC são: minimizar a perturbação mecânica do solo; manter permanentemente uma cobertura orgânica do solo; e diversificar as rotações de cul-

turas. No entanto, embora a AC seja amplamente utilizada na América Latina e na Ásia, a maneira de aplicar produtivamente estes princípios em contextos africanos específicos é objecto de considerável polémica e permanente avaliação (Giller *et al.* 2011). Grabowski (2011) avaliou dois projectos de ONGs que introduziram tipos diferentes de AC (que incluíam herbicidas, cobertura vegetal, e/ou compostagem) em sistema de cultivo manual em Angónia. Três anos após o início dos projectos, embora os produtores tenham achado a AC mais resistente à seca e melhor para a fertilidade do solo a longo prazo, não alargaram o método a outros terrenos além dos pequenos campos para os quais as ONGs tinham fornecido insumos

Isto põe em relevo várias dificuldades na adopção de AC identificadas noutras partes da África subsaariana. Em particular, a adopção de AC pode ser limitada por escassez de capital (para herbicidas e fertilizante) e mão-de-obra (para compostagem) entre os produtores de pequena escala. Em Moçambique, os herbicidas nem sempre estão disponíveis, e muito menos são economicamente acessíveis. Além disso, os herbicidas não se adaptam bem a culturas intercalares: são geralmente altamente específicos nos seus efeitos e, por isso, têm probabilidades de causar danos a uma das culturas intercalares. Mais importante ainda é que, segundo indica o estudo de Angónia, os baixos preços geralmente praticados para o milho não compensam adequadamente os custos dos produtos agro-químicos nem a mão-de-obra subtraída a outra actividade geradora de rendimento (nomeadamente, culturas irrigadas da estação seca, no caso de Angónia). Indica que a utilização de AC como método de melhorar a conservação do solo e da água na agricultura de pequena escala só pode assentar em investigação adaptativa para compreender prioridades e obstáculos específicos num determinado contexto agrícola. Isto implicará identificar não apenas a quantidade total de mão-de-obra necessária para operações agrícolas específicas, mas também como a mudança tecnológica pode redistribuir o trabalho, por exemplo, entre homens e mulheres (Giller *et al.* 2011).

De facto, mais do que um objectivo a curto prazo para produtores de pequena escala que fazem lavoura manual, parece que a AC tem mais probabilidades de ajudar “produtores emergentes”, para quem é economicamente acessível a cultivação mecanizada (tractor), em alguns casos como resultado do investimento dos próprios produtores. Na produção mecanizada, a tecnologia existente de cultivação (substituir escarificadores por charruas de disco) e controlo de ervas daninhas (herbicida aplicado a plantas cultivadas em rotação) seria adaptada, de forma relativamente simples, a um sistema de cultivo de, por exemplo, milho em rotação com soja. Para produtores de menor escala, dependentes da lavoura manual, esta adaptação é provavelmente mais complexa, e qual-

quer análise deverá assentar na compreensão da produtividade da mão-de-obra e dos custos de oportunidade (incluindo oportunidades fora da agricultura).

Com algumas exceções, o melhoramento genético das espécies agrícolas em Moçambique assenta, desde o período colonial, em introduções de variedades desenvolvidas em programas de melhoramento de outros países, e o fornecimento de sementes continua a ser grandemente dependente de importações, variando entre 4.000 toneladas em 2007 e 14.000 toneladas em 2008, 63% das quais provinham da América do Norte e 29% da região da SADC (Agrifuturo 2010). A capacidade técnica de avaliar e modificar as variedades introduzidas aumentou acentuadamente nos institutos de pesquisa moçambicanos, nomeadamente no IIAM. Isto foi conseguido desenvolvendo as competências dos funcionários e também através de uma ligação mais eficaz com programas internacionais de melhoramento de plantas, coordenados pelos centros de pesquisa do CGIAR. O trabalho do IIAM tem incidido particularmente no melhoramento de cultivos básicos de subsistência, como sejam o milho e a mandioca, através da introdução de variedades com maior resistência à doença. Isto não tem sempre sido compatível com as necessidades dos mercados comerciais, como no caso já assinalado do milho, uma vez que as variedades com mais sucesso do IIAM foram do tipo milho vítreo e não do tipo milho-dente, preferido pela indústria de moagens. A recente expansão da produção de culturas de rendimento tem-se baseado na introdução de variedades a partir dos países vizinhos Zimbabwe (soja) e Tanzânia (gergelim). A principal fraqueza no fornecimento de variedades melhoradas aos produtores de pequena escala é não se desenvolver um sistema de multiplicação de sementes fiável em Moçambique, com o resultado de que a semente fornecida é importada ou de qualidade duvidosa (Kaarhus & Woodhouse 2012). Tanto num caso como no outro, os produtores de pequena escala podem não estar dispostos a pagar pela semente, a não ser que ela seja subsidiada.

Nesta secção, uma discussão dos obstáculos ao aumento da produtividade da agricultura de pequena escala no Norte de Moçambique aponta para diversos factores que podem servir para orientar o investimento no sentido de aumentar a produtividade agrícola no “sector familiar”. Em primeiro lugar, é necessário um melhoramento da gestão da água para a agricultura (ou mesmo o reconhecimento da sua generalizada importância para a agricultura de pequena escala), para atenuar uma fonte importante de risco para a produção. Em segundo lugar, as mudanças tecnológicas, por muito desejáveis que possam ser do ponto de vista da produtividade da terra, devem fazer face às limitações da escassez de mão-de-obra e da produtividade da mão-de-obra entre produtores de pequena escala. Em terceiro lugar, pode conseguir-se uma melhoria considerável da produtividade

agrícola através da tecnologia relativamente básica que é necessária para sistemas fiáveis de multiplicação, armazenamento e entrega de semente (gerido comercialmente ou não).

A ORGANIZAÇÃO DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS

O PARP identifica como um dos seus “objectivos estratégicos”: “Promover as associações e cooperativas de produtores para criar economias de escala na utilização de infra-estruturas, serviços e insumos”. Na discussão atrás feita sobre as dinâmicas de mercado (secção 3), observou-se que as condições de mercado prevaletentes no Norte de Moçambique criam fortes incentivos para os produtores agrícolas se organizarem, a fim de conseguirem maior poder negocial. Estão a surgir dois modelos de organização. No primeiro, os produtores de pequena escala fazem contratos de venda da sua produção em troca de insumos fornecidos a crédito pelo comprador. Este modelo de “produção sob contrato”, que tem sido usado em Moçambique com algum êxito no caso do tabaco e com menos êxito no caso do algodão, foi proposto como meio de melhorar as condições de acesso aos mercados e de fornecimento de insumos dos produtores de pequena escala. Foi também proposto como meio de ligar os produtores de pequena escala a melhorias infra-estruturais relacionadas com projectos agrícolas de grande escala financiados por investidores estrangeiros.

Um segundo modelo propõe a formação de “cooperativas modernas”, ao abrigo de nova legislação que dá às cooperativas mais espaço para actividade comercial e parceria com empresas privadas. Prevê-se que as cooperativas permitam aos produtores de pequena escala adquirir melhores instalações para armazenamento e lhes dêem maior capacidade negocial nos mercados agrícolas. Os objectivos explicitamente comerciais das “cooperativas modernas” assinalam uma mudança relativamente às “associações de produtores” que resultaram de diversos programas de extensão rural dirigidos por ONGs nas duas últimas décadas. Estas associações davam destaque a aconselhamento técnico (isto é, extensão rural) e fornecimento de insumos, sem fins lucrativos. Até certo ponto, portanto, as “cooperativas modernas” partilharão a base de associados com as associações existentes. É também claro, porém, que as exigências financeiras mais estritas do estatuto de membro das cooperativas as tornarão bastante menos inclusivas do que as associações que as precederam. A pressão financeira sobre as cooperativas é agudizada pela falta de vontade do sistema bancário de fornecer crédito para apoiar agricultura de pequena escala. Na prática, as cooperativas precisarão de angariar o seu próprio capital para financiar as suas operações de comercialização, a não ser que possuam bens que constituam garantia para a obtenção de crédito ban-

cário. Por isso, cooperativas recém-formadas considerarão prioritária a construção de armazéns, não apenas como meio de armazenar a produção dos seus membros, mas também como estratégia para garantir crédito para operações comerciais. O ambiente financeiro para cooperativas levanta a questão da dinâmica da diferenciação socio-económica no “sector familiar”, que, em documentos políticos como o PEDSA e o PARP, é geralmente discutida como se fosse uma categoria homogénea de unidades agrícolas. A discussão com membros de associações de produtores (Kaarhus & Woodhouse 2012) torna claro que estas incluem tipicamente uma minoria que cultiva mais de 10 ha e uma maioria que cultiva menos de 5 ha. A minoria que cultiva superfícies maiores – frequentemente entre os líderes da associação – tem a percepção de que as oportunidades de desenvolver as suas próprias empresas agrícolas particulares são aumentadas por uma organização cooperativa de apoio capaz de gerar capital e de o investir em infra-estrutura e equipamento (especialmente para mecanização da lavoura e processamento dos produtos agrícolas). Por muito que isto sugira incentivos às “bases” para formação de cooperativas, temos de nos interrogar sobre que relações socioeconómicas as cooperativas agrícolas incentivarão. Podem prever-se pelo menos dois resultados bastante distintos. No primeiro modelo, as cooperativas fornecem um meio de aumento colectivo da escala de produção e divisão do trabalho. Neste modelo, os membros individuais das cooperativas receberiam salários pelo seu trabalho em unidades de produção de grande escala que seriam propriedade colectiva. Num segundo modelo, a cooperativa seria um meio para produtores agrícolas empreendedores de média escala obterem serviços (fornecimento de insumos, mecanização agrícola, comercialização) mais baratos do que se estivessem a agir individualmente.

No modelo de “produção sob contrato” também se observa, como exemplificado por programas para desenvolver a produção de soja no Norte de Moçambique, um aumento do enfoque num número menor de produtores “emergentes” de maior escala (>10 ha), capazes de suportar os custos de lavoura mecanizada convencional. De facto, Oya (2012, p.26) dá conta de casos em que a produção sob contrato foi utilizada em outros lugares da África subsaariana para promover a emergência de produtores capitalistas de média escala. Estas considerações sublinham mais uma vez a importância de inserir as estratégias de desenvolvimento agrícola numa perspectiva mais alargada de transformação social nas zonas rurais.

CONCLUSÕES

Neste artigo, observei que o PARP e o PEDSA que o acompanha caracterizam os problemas de baixa produtividade como tendo a sua origem em “deficiências”, ou numa falta das condições necessárias (tecnologia, acesso aos mercados, infra-estrutura de armazenamento, organizações de produtores, etc.). Com base num estudo das condições de produção e do mercado no Norte de Moçambique, defendi que, quando examinadas empiricamente, estas condições sugerem uma imagem mais dinâmica de procura crescente de produtos agrícolas e mais “acesso ao mercado” entre produtores de pequena escala do que aquela que o PARP sugere. Neste contexto, as condições de pobreza parecem ser mantidas e aprofundadas por relações como as que existem entre empregadores e vendedores de mão-de-obra agrícola, compradores e vendedores de bens agrícolas, e entre os que têm maior e menor acesso a bens financeiros, e, também importante, entre pequenos produtores e as grandes unidades agrícolas que actualmente estão a ser promovidas pela política governamental. Embora esta imagem revista alerte para o risco de expectativas simplistas relativamente ao que se pode vir a alcançar, ela sublinha também a natureza altamente política (mais do que tecnocrática) do desafio que se coloca à política agrícola. Entretanto, a procura crescente de bens agrícolas nos mercados locais e internacionais está a atrair novos investidores na agricultura e a intensificar a competição pelo controlo de terra e água. Para o PARP dirigir os seus esforços no sentido da redução da pobreza rural, precisará de se basear numa análise mais clara do contexto político e económico do “sector familiar”.

REFERÊNCIAS

- Agrifuturo, 2010. *Value Chain Financing Analysis FY2010. Draft report for USAID*, Washington, DC: Technoserve.
- Bolding, A., Uiterweer, N.C.P. & Schippers, J., 2010. The fluid nature of hydraulic property: a case study of Mukudu, Maira and Penha Longa irrigation furrows in the upper Revue river, Manica District. In P. Van-der-Zaag, ed. *What role of law in promoting and protecting the productive uses of water by smallholder farmers?* Monograph. Delft, Netherlands: Unesco-IHE.
- CAADP, 2012. The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme. Disponível em: <http://www.nepad-caadp.net/> [Acedido May 10, 2012].

- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O fracasso na redução da pobreza em Moçambique. *LSE website*. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido January 23, 2012].
- FAO, 2012. CountrySTAT Mozambique - Home. Disponível em: <http://www.countrystat.org/moz> [Acedido May 10, 2012].
- GdM, 2011a. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- GdM, 2011b. *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020. Aprovado na V Sessão do Conselho de Ministros, Maio 2011.*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- Giller, K.E. *et al.*, 2011. A research agenda to explore the role of conservation agriculture in African smallholder farming systems. *Field Crops Research*, 124(3), pp.468-472.
- Grabowski, P.P., 2011. Qualitative Assessment of Conservation Agriculture in the Angonia Highlands of Mozambique – Perspectives from Smallholder Farmers. Artigo apresentado no Mini Simpósio sobre Agricultura de Conservação em Moçambique. Disponível em: <http://ecoport.org/ep?SearchType=reference&ReferenceID=559843> [Acedido May 10, 2012].
- INE, 2011. *Censo Agro-Pecuário 2009-10 Resultados Preliminares.*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE). Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/ResourceCenter/Default.aspx>.
- Kaarhus, R. & Woodhouse, P., 2012. *Development of national producer organizations and specialized business units in Mozambique: a study for the Royal Norwegian Society for Development to prepare a new phase of programme collaboration*, Centre for International Environment and Development Studies (Norway). Disponível em: <http://blds.ids.ac.uk/cf/opacsf/detailed.cfm?RN=331817> [Acedido May 10, 2012].
- Morris, M., Binswanger-Mkhize, H.P. & Byerlee, D., 2009. *Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, World Bank Publications.
- Mosca, J., 2011. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*, Maputo: Escolar Editora.
- Mosca, J. & Selemene, T., 2012. Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.

- MPD, 2006. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA) 2006-2009. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Oya, C., 2012. Contract Farming in Sub-Saharan Africa: A Survey of Approaches, Debates and Issues. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), pp.1-33.
- Technoserve, 2011. *Southern Africa Soy Roadmap – Mozambique value chain analysis. November 2010 – February 2011.*, Washington, DC: Technoserve.
- Tvedten, I., Paulo, M. & Rosário, C., 2010. “Opitanha” revisited. *Assessing the implications of PARPA II in rural northern Mozambique 2006-2009 - CMI Publications*, Bergen: Chr. Michelsen Institute. Disponível em: <http://www.cmi.no/publications/publication/?3693=opitanha-revisited> [Acedido May 10, 2012].
- Van-der-Zaag, P. ed., 2010. *What role of law in promoting and protecting the productive uses of water by smallholder farmers?*, Delft, Netherlands: Unesco-IHE.
- World Bank, 2007. *World Bank Publications: World Development Report 2008: Agriculture for Development.*, Washington, D.C.: World Bank. Disponível em: http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=22727 [Acedido May 10, 2012].

POLÍTICA MONETÁRIA E REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE: DISCUSSÃO CRÍTICA

Carlos Nuno Castel-Branco | Rogério Ossemane

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 apresenta a estabilidade monetária (contenção do crescimento do nível geral de preços abaixo de um dígito) como um pilar para o suporte das políticas de combate a pobreza. Este papel é derivado do entendimento de que a estabilidade do nível geral de preços protege o poder de compra dos pobres e estimula o crescimento (condição necessária para redução da pobreza) através da redução dos níveis de incerteza promovendo o investimento e consumo.

Este artigo argumenta que uma política monetária focada no controlo da inflação agregada abaixo de um dígito (através de medidas de restrição da procura a curto prazo) não responde às questões cruciais relacionadas nem com o custo de vida dos grupos de menor rendimento nem com os desafios de construção de um padrão de crescimento que seja mais eficaz na redução da pobreza. No que diz respeito à contenção geral dos preços, a política monetária do Banco Central não distingue entre níveis agregados de inflação e a inflação de bens e serviços básicos de amplo consumo, em especial de comida. A inflação de bens e serviços básicos de amplo consumo é o mecanismo de transmissão entre pobreza e preços e é um indicador mais preciso do rendimento real das camadas sociais de baixo rendimento, cuja despesa é concentrada em bens e serviços básicos, em especial alimentos. Também não questiona como é distribuído, entre grupos sociais e de consumo, o fardo da redução do consumo para

conter o nível geral dos preços, nem tão pouco considera a possibilidade de a redução do consumo de bens e serviços básicos para as camadas sociais de baixo rendimento ser insustentável do ponto de vista económico e social.

No que diz respeito ao padrão de acumulação, a política monetária em vigor não equaciona a articulação entre medidas monetárias e a expansão e diversificação da base produtiva, nem se interroga sobre o tipo de dinâmicas económicas que as medidas monetárias de contenção do consumo ajudam a promover. Ignorando estas questões, a política monetária contribui para reproduzir e intensificar o mesmo padrão extractivo e poroso de crescimento da economia, que é gerador de enormes tensões económicas e pressões inflacionárias.

Para discutir estas questões, o artigo começa por apresentar, na secção seguinte, a concepção do papel da política monetária no PARP. De seguida, o artigo analisa esta concepção evidenciando questões fundamentais que devem ser equacionadas para colocar instrumentos monetários ao serviço da transição económica para um crescimento mais efectivo na redução da pobreza. A última secção sumariza os desafios para política monetária no país.

O PAPEL DA POLÍTICA MONETÁRIA NO PARP

O PARP atribui à política monetária o papel principal de garantir a contenção e estabilidade de preços.¹ Esta estabilidade de preços é entendida, no PARP, como fundamental para gerar crescimento económico e redução da pobreza. Com referência ao crescimento, o PARP atribui um papel grandioso à política monetária: impulsionar o crescimento e transformação da economia nacional de modo a gerar emprego, sendo essencial, de acordo com o PARP, criar condições macroeconómicas competitivas que dinamizem a economia nacional através de uma taxa de inflação baixa e a estabilidade cambial, sem descurar a competitividade externa do País (GdM 2011, p.38). Para

¹ O nível geral dos preços é medido através do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da cidade de Maputo, embora as autoridades monetárias também usem o IPC combinado das três principais cidades do país: Maputo, Beira e Nampula (MABENA), que apresenta um comportamento similar ao IPC de Maputo. O IPC da cidade de Maputo mede os preços de um cabaz que representa o consumo médio de bens e serviços na cidade de Maputo. A evolução do preço de cada produto que compõe o cabaz reflecte-se na evolução do índice na medida da importância desse produto na estrutura média de consumo da cidade de Maputo. A meta definida como limite máximo para o crescimento dos preços (do IPC) é inferior a 10%. Ou seja, em cada ano, os preços na sua globalidade não devem aumentar 10% ou mais em relação ao ano anterior.

além de promover crescimento económico consentâneo com a geração de emprego, que é fundamental para redução da pobreza, o PARP assume ainda que a baixa inflação tem um impacto mais directo e imediato sobre os níveis de pobreza, uma vez que concorre para preservar o poder de compra das populações pobres cuja estrutura de despesas é maioritariamente composta por alimentos (GdM 2011).²

O argumento do PARP conclui que a baixa inflação pode alcançar todos estes benefícios porque concorre para: (i) estimular a realização de novos investimentos privados, nacionais ou estrangeiros; (ii) melhorar o ambiente de negócios; (iii) alocar de forma eficiente os recursos disponíveis na economia; (iv) melhorar a distribuição do rendimento; e (v) manter o poder de compra dos consumidores (GdM 2011, p. 38).

Em Moçambique (e não só), os benefícios da baixa inflação são definidos por hipóteses construídas em oposição directa às desvantagens da inflação alta (aliás, a EMLPPM (Banco de Moçambique, Sem data) justifica o foco da política monetária na contenção dos preços apresentando as desvantagens da inflação alta). Por exemplo, se num ambiente de alta inflação os agentes económicos têm receio de fazer investimentos porque fica extremamente difícil prever os retornos reais desse investimento, logo, por oposição, a baixa inflação vai gerar o benefício de promover mais investimento do que seria possível num cenário de alta inflação. Embora este modelo de argumentação pareça intuitivo e sólido, no essencial é um pressuposto assumido porque salta por cima dos passos de argumentação lógica.³ Em termos práticos, a relevância do argumento a favor de baixa inflação depende de vários aspectos que têm de ser contextualizados em cada economia: o que é inflação alta ou baixa e porquê? Qual é a composição social da inflação e o que é que a determina? Como é que a inflação de facto afecta os sectores de actividade económica e grupos de rendimento, e porque o faz de forma diferenciada?

² Para além destes objectivos gerais, a componente de política monetária no PARP é demasiado sintética para permitir uma discussão detalhada. Portanto, no que se segue, serão também usados outros documentos orientadores da concepção e implementação da política monetária em Moçambique (sobretudo o documento da Estratégia de Médio e Longo Prazo da Política Monetária – EMLPPM (Banco de Moçambique (sem data))). Estes documentos são em geral consistentes com a abordagem de política monetária no PARP, ao mesmo tempo que são mais elaborados e detalhados. Estes documentos bem como uma entrevista com o Banco de Moçambique servem de suporte a esta secção.

³ O facto de o fenómeno descrito por A ser mau, não torna o fenómeno descrito por B, oposto de A, necessariamente bom. Para além de que “mau” e “bom” são juízos de valor, cujo valor depende do juíz e do contexto, no sistema de informação “A é mau e B é o oposto de A” não existe informação suficiente para decidir se B é bom (A pode ser uma seca e B pode ser uma cheia – são opostos, mas nenhum é necessariamente bom).

Além do mais, a justificação do caso a favor da “baixa” inflação por oposição às desvantagens da “alta” inflação negligencia as implicações das medidas e do processo de conter a inflação. A maneira como a inflação é combatida define os perdedores e ganhadores, bem como os resultados atingidos. A discussão sobre as implicações do combate à inflação raramente entra na análise usada para justificar as metas de inflação e os instrumentos usados.

A secção seguinte levanta alguns dos aspectos que não são geralmente discutidos na argumentação monetarista sobre baixa inflação, mas que determinam a relevância da política monetária para alcance dos objectivos mais amplos da política ou plano económico de que faz parte, nomeadamente reduzir a pobreza, sustentar crescimento e promover transformação económica.

ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA MONETÁRIA NO PARP

Esta secção estrutura a discussão em duas partes, nomeadamente os dois pressupostos básicos do PARP sobre o papel da política monetária no combate à pobreza. Primeiro discute a maneira como a estabilidade de preços é considerada como um instrumento de preservação do poder de compra dos pobres (ou grupos de menor rendimento). A segunda parte discute a política monetária como instrumento para gerar crescimento e transformação estrutural com geração de emprego.

PRESSUPOSTO 1: O COMBATE À INFLAÇÃO PROTEGE O PODER DE COMPRA DOS MAIS DESFAVORECIDOS

A lógica desta asserção é simples. Se os preços subirem para o mesmo nível de rendimento nominal, a capacidade de os cidadãos adquirirem a mesma quantidade de bens e serviços reduzirá. Como os pobres estão no limite, ou abaixo do limite, das possibilidades de ajustamento do seu poder de compra, a inflação geral dos preços afecta-os mais intensamente. Logo, quanto menos os preços subirem, melhor para o combate à pobreza.

Este argumento, monetarista, sofre de três limitações principais. Primeira, a variação de preços tem impactos diferenciados na evolução do custo e qualidade de vida por grupos de rendimento, dependendo da composição e determinantes da inflação e da estrutura de consumo de cada grupo de rendimento; esta diferenciação não é captada pela inflação agregada (medida pelo IPC total, indicador utilizado pelas autoridades monetárias).

Segunda, para que a política monetária seja eficaz na contenção dos preços dos bens e serviços básicos de consumo, que dominam o cabaz de consumo dos pobres,⁴ ela tem de ser capaz de ou restringir a procura destes bens por via da restrição da capacidade de compra dos agentes económicos (abordagem monetarista, em que a inflação é causada pelo excesso de consumo promovido pelo excesso de dinheiro nas mãos dos consumidores), ou ser parte da estratégia de promoção da capacidade de produção e circulação destes bens e serviços a baixo custo (abordagem estruturalista, em que a inflação dos bens e serviços básicos é causada por um défice de oferta, provavelmente originado pelo desequilíbrio entre consumo e investimento). Seguindo a lógica da abordagem monetarista reflectida no PARP, a política monetária pode implicar uma redução na capacidade de consumo dos grupos de menor rendimento, dependendo de quem é relativamente mais afectado pela redução da procura de bens básicos de consumo (esta questão não é objecto de análise no desenho da política monetária de teor monetarista).

Terceira, a política monetária focada na contenção da capacidade de consumo negligencia as verdadeiras causas da inflação que, no caso moçambicano, estão obviamente relacionadas com um padrão de crescimento económico de natureza extractiva, que não produz nem tem capacidade de fazer circular, a baixo custo, bens básicos de consumo. Logo, o problema é o défice da produção e as condições de competitividade da economia nacional. Mas a abordagem de política monetária adoptada pelo PARP não analisa o impacto das medidas de controlo do consumo na capacidade de diversificação, articulação e alargamento da base produtiva e de competitividade da economia como um todo. Aliás, é argumentado que a actual política monetária exacerba a estrutura extractiva da economia, bem como a dependência externa, os altos custos do capital e as pressões de apreciação real da taxa de câmbio (Castel-Branco 2011; Castel-Branco 2012b; Castel-Branco & Mandlate 2012; Massarongo & Muianga 2011), impactos estes que são impeditivos à solução do problema do défice de produção e competitividade. Em resumo, a política monetária de teor monetarista pode estar a contribuir para inviabilizar a resolução estrutural do problema da inflação acentuada dos preços dos bens e serviços básicos de consumo, mesmo que a muito curto prazo

⁴ Se a intenção de manter baixos níveis de inflação for a protecção do poder de compra dos pobres, então é preciso manter baixa a inflação dos bens e serviços que formam o cabaz de consumo dos pobres (predominantemente alimentos e outros bens e serviços básicos). Por isso é tão importante saber sobretudo o que está a acontecer com a inflação destes bens e serviços, em vez de pôr o foco analítico no IPC agregado.

permita amortecer os efeitos da inflação importada nos preços de alguns destes bens e serviços.

Como já foi mencionado, as autoridades monetárias usam oficialmente o IPC da cidade de Maputo como indicador da variação do poder de compra, fazendo igualmente o acompanhamento do IPC conjunto das três principais cidades do país (Maputo, Beira e Nampula), MABENA. O IPC é calculado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) através da monitoria da evolução periódica dos preços de uma lista de bens e serviços consumidos pelos cidadãos. Para cada bem ou serviço consumido é atribuído um peso (uma percentagem) que corresponde ao peso médio do consumo desse bem ou serviço pela totalidade dos cidadãos da região em causa no cabaz de consumo total desses cidadãos.

No entanto, este indicador não tem sensibilidade para detectar a diferenciação do custo de vida por grupo de rendimento porque é uma medida média que procura captar o padrão de consumo médio de todos os extractos de rendimento na sociedade (cidade de Maputo e/ou MABENA). Para avaliar o custo de vida dos grupos de menor rendimento, o custo de Bens Básicos de Consumo (BBC), composto sobretudo por alimentos, é muito mais importante porque os alimentos representam 75% das despesas destes grupos (MPD 2010), contra 55% do consumidor urbano médio⁵. Esta divergência entre o IPC total da cidade de Maputo e o consumo dos pobres varia de região para região e tende a agravar-se à medida em que aumenta a distância dos centros urbanos.

Um olhar aos dados ajuda a ilustrar a relevância desta diferença no padrão de consumo. A base de dados do IPC do INE mostra que, entre Janeiro de 2002 e Dezembro de 2008, o nível de preços dos bens alimentares duplicou. Calibrando este aumento de preços pelo peso relativo de bens alimentares nos diferentes grupos de rendimento, enquanto o custo de vida dos pobres aumentou 75%, o do cidadão urbano médio aumentou apenas 55%. Esta diferença, de 20 pontos percentuais, é devida apenas aos pesos diferentes que os alimentos têm nos padrões de consumo de cada grupo de rendimento. Além disto, esta análise também implica que o uso do cabaz médio de consumo (em vez do cabaz de bens básicos diferenciado por grupo de rendimento e região) subvaloriza quer os níveis de pobreza, quer os níveis de vulnerabilidade em torno da linha de pobreza.

⁵ De acordo com o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do INE com base em Dezembro de 2004.

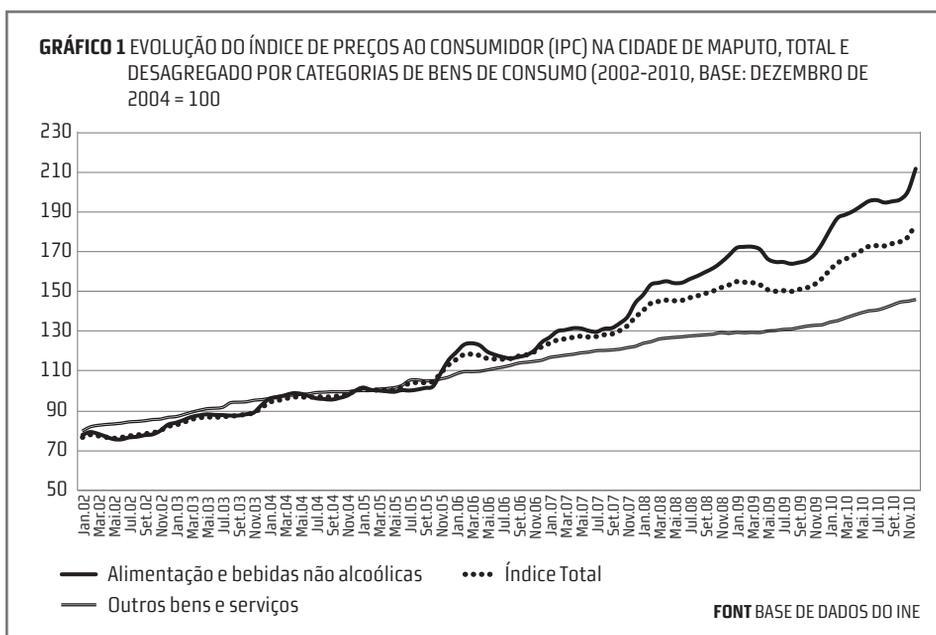
Wuyts (2011) mostra, com dados do INE, que de 2002 a 2009 a taxa de crescimento média anual do IPC de alimentos foi 2,3% superior ao do IPC total, o que implica um impacto na redução do rendimento real dos grupos de menor rendimento maior do que aquele que é captado pelo IPC total e pelo deflactor do PIB. A subestimação do impacto do aumento do preço de alimentos no custo de vida dos diferentes grupos de rendimento em função dos seus padrões específicos de consumo pode explicar, em grande parte, como foi possível que o número de pessoas pobres tenha aumentado em cerca de 1,8 milhões e a percentagem da população pobre não tenha reduzido (MPD 2010), apesar das baixas taxas de inflação agregada, da estabilidade do indicador de desigualdade monetária (o coeficiente de Gini) e do crescimento do rendimento real médio *per capita* em cerca de 30% durante este período.

Resumindo, na óptica oficial, o sucesso da política monetária é avaliado em função de o nível de inflação, medido pelo IPC, ser de 7% (um dígito, sucesso) ou de 10% (dois dígitos, fracasso), sendo o nível de inflação dos bens básicos de consumo ignorado nesta análise. No entanto, a análise anterior e o artigo de Wuyts (2011) concluem que o índice dos preços dos bens básicos de consumo (que pode captar os efeitos da inflação nos diferentes grupos de rendimento por ser sensível à diferenciação dos padrões de consumo) é melhor indicador da distribuição real do rendimento e do custo de vida real do que o IPC total. Logo, o mecanismo de transmissão entre preços e pobreza não é o IPC (nem o deflactor do PIB) mas o nível de preços dos bens básicos de consumo. Por consequência, uma política monetária focada na redução da inflação agregada medida pelo IPC (ou deflactor do PIB) desvia-se do alvo de protecção do poder de compra dos grupos de baixo rendimento porque não é sensível à diferenciação dos padrões de consumo e do efeito dos preços relativos no custo de vida de cada grupo de rendimento em função dessa diferenciação.

A segunda questão é como é que o processo de contenção da inflação afecta os diferentes grupos de rendimento. O gráfico 1 mostra que “alimentação e bebidas não alcoólicas” é a categoria de bens básicos que determina o comportamento do IPC geral. Portanto, para ser eficaz na contenção do IPC, a política monetária deve ser capaz de conter a subida dos preços de alimentos.

A teoria económica e a experiência sugerem que a eficácia da política monetária (de teor monetarista) na contenção dos preços dos bens alimentares por via do controlo da massa monetária é reduzida quando a satisfação das necessidades alimentares é muito dependente de importações (o que resulta na importação de inflação) e os níveis de produção doméstica são muito dependentes de condições climáticas. Estas

limitações são agravadas pela generalização da Lei de Engels, segundo a qual, quanto mais baixos forem os níveis de rendimento, maior é a proporção do rendimento gasto em alimentos. Assim, perante reduções de rendimento nominal (ou dinheiro disponível), as pessoas tendem a sacrificar primeiro o consumo de bens e serviços não básicos e poupanças para pelo menos manter o consumo de alimentos. Logo, a contração da massa monetária pode resultar na redução da inflação geral e na pressão para subida dos preços de bens alimentares de que compõem os cabazes dos grupos de menor rendimento na medida em que os grupos de maior rendimento podem, para protegerem o seu consumo de bens básicos, ser levados a substituir os bens alimentares que consumiam por outros mais baratos (por exemplo, batata reno por farinha de milho), agravando a magnitude e a profundidade da pobreza.



Supondo, no entanto, que a política monetária possa ser eficaz na contenção dos preços, como é que operaria para conter a subida dos preços de alimentos, e quais seriam as implicações desse processo para os grupos de menor rendimento?

A capacidade da política monetária, de teor monetarista, para conter a subida de preços depende da sua capacidade para restringir a procura de bens e serviços por via do seu instrumento principal: a restrição da quantidade de dinheiro nas mãos dos agentes económicos. Ou seja, para que a política monetária, tal como é adoptada pelo

PARP, tenha impacto no controlo dos preços de bens básicos de consumo, é necessário, em primeiro lugar, que ela contenha a procura desses bens. Então, de que vale tentar manter os preços baixos para proteger o poder de compra dos pobres, por um lado, quando por outro lado se restringe esse poder de compra por via da contracção do acesso a dinheiro?

Os pobres só poderiam ter um ganho na sua capacidade de consumo se o peso da redução do consumo de alimentos fosse maioritariamente suportado pelos grupos de maior rendimento. No entanto, quanto maior for o rendimento, maior é a proporção de despesa em bens não básicos. Logo, os grupos de maior rendimento têm maior campo de manobra para reduzir a despesa em bens não básicos e proteger a despesa em bens básicos. Por consequência, a contracção do rendimento tende a aumentar o peso de bens básicos no padrão de consumo dos grupos de maior rendimento, já que estes podem contrair a despesa em bens não básicos, enquanto os pobres ficam mais expostos à redução do seu consumo em termos absolutos, o que os torna mais pobres ainda. Este efeito será exacerbado se os grupos de maior rendimento substituírem bens de consumo mais caros por mais baratos, pois o efeito da substituição pode ser o aumento dos preços dos bens básicos, tornando os pobres ainda menos capazes de proteger o seu consumo mínimo. Portanto, quanto mais elevado for o rendimento à partida, mais protegido está o poder de compra de bens básicos! Isto sugere que a hipotética eficácia da política monetária na contenção do preço de bens básicos de consumo por via da contracção da massa monetária pode exigir um sacrifício relativamente maior dos grupos de menor rendimento, agravando a sua pobreza em termos absolutos e em relação aos grupos de rendimento mais alto. Este tipo de questão não é avaliado ao conceber o controlo geral da inflação como instrumento de protecção do poder de compra dos grupos de menor rendimento.

A terceira questão é como é que a política monetária focada no controlo da inflação contribui para a resolução das causas estruturais da inflação? Nhate & Cirera (2009) e Vicente (2008) revelam um alto grau de transmissão, para o consumidor doméstico, da variação preços na fronteira resultante de oscilações da taxa de câmbio. De acordo com MPD (2010), grande parte do aumento da pobreza pode ser explicada pela subida dos preços de alimentos no mercado internacional em 2008. Estas duas categorias de estudos mostram o grande impacto da inflação importada no nível de preços de bens alimentares em Moçambique. No PARP, a política monetária ataca a inflação importada protegendo a taxa de câmbio (isto é, mantendo-a estável mas num nível sobrevalorizado).

A sobrevalorização da taxa de câmbio pode, a curto prazo, suavizar o impacto da inflação importada por tornar as importações mais baratas, dado que a quantidade de meticais necessária para importar a mesma quantidade de produtos diminui (logo, com a mesma quantidade de meticais é possível importar mais produtos).

No entanto, esta “solução” não resolve a causa estrutural da elevada inflação de bens alimentares e do contributo da inflação importada para a subida do nível de preços dos alimentos, nomeadamente a baixa oferta doméstica e a elevada dependência em relação a importações de alimentos. Ao mesmo tempo, a sobrevalorização da taxa de câmbio, num contexto em que as importações (excluindo grandes projectos) são predominantemente de bens de consumo, desencoraja a produção doméstica e, por consequência, agrava a dependência externa e o peso relativo da inflação importada. Este efeito é exacerbado pelo facto de a apreciação da taxa de câmbio ser acompanhada por (e também o efeito de) medidas de controlo da massa monetária (redução da liquidez para esterilização de fluxos externos de capital que são convertidos para meticais, contracção de dívida pública doméstica por via de venda de títulos do tesouro). Estas medidas, além de contribuírem para apreciar a taxa de câmbio, elevam os custos do capital no mercado doméstico e reduzem a sua disponibilidade, incentivam as preferências especulativas do sistema financeiro, e reproduzem as tendências de uma economia extractiva e rendeira (Castel-Branco 2012b; Castel-Branco & Mandlate 2012). A combinação destes impactos é nociva para o desenvolvimento de respostas produtivas domésticas para a escassez de alimentos e seus altos preços.

Por conseguinte, não é surpreendente que dados do Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA) (MPD 2010) mostrem que entre 2002 e 2008 a produção *per capita* de 9 de 12 das principais culturas alimentares reduziu, num contexto em que o PIB *per capita* aumentou significativamente. Obviamente, o País ficou mais dependente da importação de alimentos e mais vulnerável às pressões inflacionárias importadas. Além do mais, este quadro é economicamente insustentável a médio prazo por causa das pressões que coloca sobre as reservas externas e sobre o financiamento doméstico da economia.

Em resumo, as principais pressões inflacionárias fazem-se sentir sobre bens básicos de consumo, sobretudo alimentos, e este é o mecanismo de transmissão entre pobreza e inflação por causa das diferenças nos padrões de consumo dos diferentes grupos de rendimento. Estas pressões inflacionárias são o resultado da fraca produção doméstica de alimentos, cujo crescimento tem sido inferior ao da população, e da dependência de importações com a consequente importação de inflação. Além

disso, os alimentos constituem uma alta percentagem da despesa do cidadão médio (55%) e muito mais alta ainda, dos mais de 54% da população moçambicana que vive abaixo da linha da pobreza (75%). Nestas circunstâncias, priorizar a contenção da inflação por via de medidas de restrição do consumo pode ter efeitos negativos sobre os níveis de pobreza sem ajudar a resolver os problemas reais de produção que geram as pressões inflacionárias prevaletentes na economia. A solução das pressões inflacionárias passa por expandir, diversificar e tornar a produção doméstica mais competitiva e reter e distribuir mais amplamente os ganhos do crescimento. Até que ponto a política monetária responde a estes desafios é o objecto de discussão na sub-secção seguinte.

PRESSUPOSTO 2: O COMBATE À INFLAÇÃO GERA AMBIENTE FAVORÁVEL AO CRESCIMENTO E TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL COM EXPANSÃO DO EMPREGO

Esta sub-secção argumenta que a actual política monetária adoptada no PARP é indiferente e insensível às estratégias de desenvolvimento e, como tal, a mudança de estratégias não afecta a implementação da política monetária. Desta forma, a política monetária não pode servir de suporte às prioridades produtivas do PARP (diversificação da produção, intensificação da produção de alimentos e geração de emprego) e aos desafios de transição económica mais em geral. Para mostrar as questões relevantes relacionadas com o crescimento e transformação económica que a política monetária não considera, esta sub-secção começa com uma descrição do processo de definição e implementação da política monetária em Moçambique para evidenciar as suas limitações.

O processo é iniciado com o governo a definir uma meta de inflação abaixo de um dígito (como esta meta é definida não é explicado em documentos oficiais) e define o potencial de crescimento da economia para o respectivo ano. A partir destas informações, as autoridades monetárias têm a independência para aplicar instrumentos monetários para alcançar a meta de inflação definida. O instrumento principal é a chamada base monetária (composta por moeda criada pelo Banco Central - notas e moedas - e reservas dos bancos comerciais depositadas no banco central) que é o instrumento sob controlo das autoridades monetárias para afectar as quantidades de dinheiro na economia (base monetária + depósitos à ordem + depósitos a prazo + títulos do governo em poder do público). A definição das metas dos agregados monetários baseia-se nos postulados da equação das trocas no quadro da programação financeira (também conhecida como equação da Teoria Quantitativa da Moeda – TQM), to-

mando como base a meta de inflação definida pelo governo e a tendência futura do PIB real. A TQM diz que, para um determinado nível de produção real, existe uma quantidade de dinheiro que deve ser disponibilizado para realizar as operações correspondentes a esse nível de produção. Se o dinheiro disponível na economia excede essa quantidade, esse excesso reflecte-se directamente na subida dos preços sem afectar a produção real.⁶ Portanto, cabe à política monetária, no contexto do seu papel de controlar a inflação, aplicar os instrumentos ao seu dispor para garantir que a moeda na economia não exceda a quantidade definida.⁷

Ressalta imediatamente deste procedimento que a prossecução da meta de inflação depende apenas da taxa de crescimento da economia, sendo indiferente (para além da retórica) ao padrão do crescimento da economia, às dinâmicas económicas que se pretendem promover e à natureza das pressões inflacionárias que devem ser combatidas. Por exemplo, se o PARP priorizasse a produção de larga escala de culturas de rendimento baseadas em sementes transgénicas e a exploração de recursos minerais-energéticos (ambas intensivas em capital), na medida em que essa estratégia gerasse a mesma taxa de crescimento do PIB, a implementação da política monetária seria essencialmente a mesma da actual estratégia que prioriza a produção de alimentos, promoção de pequenas e médias empresas e geração de emprego. Ou seja, podem mudar os PARPs e suas prioridades mas a implementação da política monetária não muda desde que as metas de inflação e a taxa de crescimento permaneçam idênticas.

Porque é que a política monetária deve ser sensível ao padrão de crescimento, em vez de apenas à taxa de crescimento? Porque é que o padrão de crescimento é importante e, mesmo, mais importante do que as taxas de crescimento? Uma vez que grande parte das pressões inflacionárias na economia derivam da escassez da produção doméstica de alimentos, se o crescimento for gerado com grande expansão da produção *per capita* de alimentos, acompanhada do aumento da sua produtividade e competitividade, então a economia é capaz de suportar uma maior procura de alimentos derivada de um crescimento mais rápido do emprego (e, portanto, uma maior quantidade de

⁶ A equação da TQM é $MV=PY$. Onde M – massa monetária, V – velocidade de circulação da moeda, P – nível geral de preços; Y – produção real. Para cada ano existe um potencial de crescimento real da economia o qual não é possível ultrapassar. Se a massa monetária expande acima do necessário para atingir este nível de produção real, ela será transmitida para os preços na proporção deste aumento multiplicado pela velocidade de circulação da moeda.

⁷ As funções do Banco Central vão para além disto e incluem: supervisão bancária, banco dos bancos comerciais, emissor de moeda, etc.

dinheiro disponibilizada na economia para comprar alimentos), com reduzida pressão para subida de preços. Contudo, se a economia crescer impulsionada pela exportação de recursos minerais-energéticos e culturas de rendimento com redução da produção doméstica *per capita* de alimentos, então aumenta a pressão para subida dos preços de alimentos agravando as pressões inflacionárias gerais.

Portanto, mesmo aceitando que dinheiro em excesso gera inflação, a mesma quantidade de dinheiro gera estruturas, magnitudes e cadeias de transmissão de pressões inflacionárias diferenciadas perante padrões de crescimento diferentes. Portanto, deveria ser do interesse da política monetária, mesmo a que é focada no controlo da inflação, promover as dinâmicas económicas que eliminam ou reduzem as causas estruturais da inflação e que permitem relaxar a severidade da política monetária no refreamento das condições económicas. Deveria ser do interesse dos objectivos de crescimento que a política monetária não necessite de ser tão árdua no refreamento das condições económicas, uma vez que a expansão da procura é também um estímulo para o aumento da produção. Num contexto de promoção do crescimento e emprego, redução da pobreza e transformação económica, a política monetária não pode ser concebida independentemente da estrutura económica que é gerada ou que se pretende gerar.

Neste caso, o grande equilíbrio macroeconómico a manter não seria entre a quantidade de dinheiro e a taxa de crescimento, mas entre a capacidade de produzir para consumo e para acumulação, pois para cada taxa de crescimento existe uma dada taxa de consumo que tem de ser satisfeita para evitar inflação. Logo, o padrão de crescimento é mais importante do que a taxa de crescimento pois é esse padrão, e não a taxa, que pode decidir sobre o balanço entre produção, consumo e acumulação. Então, se o Banco Central e o Governo estão mesmo interessados em conter a inflação, devem preocupar-se mais com a promoção da produção e circulação de bens básicos de consumo em grande escala e a baixo custo.

Quais os perigos de não prestar atenção à ligação da política monetária com o padrão de crescimento? As pressões inflacionárias podem agravar-se como resultado de questões relevantes para a expansão e diversificação da produção, substituição de importações e retenção da riqueza na economia não serem consideradas, ou por a política monetária impor restrições ao tratamento dessas questões.

Tomemos o exemplo de alguns procedimentos da política monetária, e da política pública mais em geral, para mostrar os perigos desta abordagem de política monetária desligada das dinâmicas e desafios de diversificação e transformação económica. Perante a necessidade de combater a inflação importada, as autoridades mo-

netárias fazem escassear meticais na economia relativamente à moeda externa para conter a procura e apreciar a taxa de câmbio (encarecer o metical). A dependência de importações acentua-se com a escassez de meticais e taxas de juro altas (a disputa pelos meticais escassos gera pressões para subida das taxas de juros) para financiar a produção doméstica e de a tornar competitiva vis-à-vis as importações, o que aumenta as pressões sobre as reservas internacionais. Portanto, o controlo da inflação é feito, a curto prazo, à custa do sacrifício da base produtiva doméstica.

Num cenário em que a política fiscal permite que um volume elevado de divisas seja retirado da economia como consequência dos benefícios fiscais redundantes e em que a fuga ilícita de capitais é significativa, as pressões sobre a disponibilidade de meticais e de moeda externa aumentam consideravelmente por causa do défice fiscal e do défice da balança de pagamentos. Portanto, o controlo da inflação por via da extracção de meticais e apreciação da moeda nacional é insustentável a médio e longo prazos. (Ossemane 2011; Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2012a; Castel-Branco 2012b; Castel-Branco & Mandlate 2012).

Esta dinâmica de controlo defensivo da base monetária resulta em menos recursos disponíveis para financiar as estratégias de expansão e diversificação da produção, na redução da competitividade e rentabilidade da produção doméstica de alimentos quando esta compete directamente com importações, e no incentivo ao desenvolvimento do capitalismo especulativo e rendeiro (Castel-Branco 2012b; Castel-Branco & Mandlate 2012).

Para o Estado fazer face a esta escassez de recursos pode ter de recorrer crescentemente ao endividamento não concessional (ou comercial) doméstico e externo porque a política fiscal generosa para o grande investimento estrangeiro em todos os sectores da economia, associada com a fuga ilícita de capitais, torna a economia porosa (Castel-Branco 2011; Massarongo & Muianga 2011; Ossemane 2011). Para além dos custos do endividamento comercial (pago com receitas fiscais que incidem principalmente sobre os trabalhadores e pequenas e médias empresas ou com mais endividamento público), o Estado disputa os escassos recursos com o sector produtivo (sobretudo as pequenas e médias empresas que dependem mais do sector financeiro doméstico para se financiarem).

Para captar liquidez na economia por via de endividamento público doméstico, o Estado contribui para o aumento das taxas de juro e para a realocação de recursos financeiros escassos para a actividade especulativa. Para sustentar os custos desta dívida, o Estado tem de investir em áreas e actividades de retorno financeiro mais

alto e de curto prazo, em detrimento de investimento com maior retorno social na diversificação da base produtiva (Massarongo & Muianga 2011; Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2012b). A escassez e custo do capital no sistema financeiro doméstico, as prioridades do investimento público distorcidas pelas pressões da dívida e interesses do grande capital internacional e doméstico na economia extractiva, e o incentivo à emergência do capitalismo financeiro especulativo conspiram para impedir a diversificação da produção, promoção da pequena e média empresa e geração de emprego sustentável que o PARP afirma serem seus objectivos fundamentais.

Neste contexto, perdem os sectores que necessitam de mais intervenção do Estado para se desenvolverem, tais como a produção de alimentos. A incapacidade de expandir a produção de alimentos e de outros bens básicos de consumo a baixo custo transmite uma série de pressões negativas para o resto da economia: torna o emprego miserabilista ou não competitivo gerando um conflito entre a necessidade de um salário real decente e um salário nominal competitivo (ou entre gerar emprego e reduzir pobreza); aumenta as pressões sobre as reservas externas, a base monetária e o nível geral dos preços, em especial dos preços dos bens básicos de consumo.

Como resultado, as dinâmicas económicas que se reproduzem (ou, pelo menos, não são prejudicadas) são as dominadas pelos interesses do grande capital estrangeiro no complexo mineral-energético e outras actividades extractivas, pois este tem a possibilidade de aceder ao mercado externo de capitais, tem enormes economias de escala, domina mercados internacionais e o capital nacional estrutura-se, ou tenta estruturar-se, em torno deste investimento estrangeiro (Castel-Branco 2010; Castel-Branco & Mandlate 2012). Portanto, reproduz-se a mesma estrutura económica que cria as tensões económicas e sociais que o PARP diz querer resolver.

Concluindo, a política monetária desligada da estratégia de expansão e diversificação não só não é capaz de responder aos desafios de transformação económica como contribui para a reprodução e intensificação da natureza extractiva da economia e, conseqüentemente, das pressões inflacionárias. Esta discussão mostra porque é importante a política monetária questionar a política fiscal e de despesas tanto quanto estas devem questionar a política monetária (mesmo havendo acordo em relação ao seu foco no controlo da inflação).

CONCLUSÃO: DESAFIOS PARA POLÍTICA MONETÁRIA EM MOÇAMBIQUE

Este artigo mostra que as pressões inflacionárias na economia são explicadas pela natureza extractiva e porosa da economia (elevada dependência de importações, sobretudo de alimentos, e fraca capacidade de retenção da riqueza gerada no país). Estas pressões têm um impacto significativo sobre os grupos de menor rendimento porque se fazem sentir sobretudo na inflação de bens básicos de consumo. Para efectivamente contribuir para resolver as causas estruturais das pressões inflacionárias, a política monetária deve ser um instrumento de suporte aos desafios de transição económica e, para tal, não pode ser tratada independentemente do padrão de crescimento e de consumo da economia.

Para ligar a política monetária à **estratégia de transformação do padrão de crescimento** é preciso incluir, na concepção e implementação da política monetária, questões sobre como afectar a composição social da inflação; como avaliar os impactos do processo de contenção da inflação sobre diferentes extractos da sociedade; como se relacionar com a política fiscal para gerar recursos que permitam relaxar as condições de refreamento da economia; como tomar em conta que a estrutura de arrecadação de receitas e a estrutura de despesas determinam a estrutura, magnitudes e cadeias de transmissão de pressões inflacionárias que a massa monetária gera. Sem abordar estas questões, a política monetária não pode desempenhar o papel de suporte às **prioridades de desenvolvimento** mencionadas no PARP e, pelo contrário, operará contra essas prioridades.

REFERÊNCIAS

- Banco de Moçambique, Sem data. Estratégia de médio e longo prazo da política monetária. Disponível em: <http://www.bancomoc.mz/Files/DEE/EMLPPM.pdf>.
- Castel-Branco, C.N., 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19–109.
- Castel-Branco, C.N., 2011. Desafios da mobilização de recursos domésticos – Revisão crítica do debate. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 111–132.

- Castel-Branco, C.N., 2012a. Fluxos Financeiros Ilícitos em África – recursos escondidos para o desenvolvimento: Reflexões sobre Moçambique. Maputo, 25 de Maio de 2012. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/FluxosIllicitosK_CNCB_25052012.pdf.
- Castel-Branco, C.N., 2012b. Pensando nos “Paradoxos” da Economia de Moçambique de uma Perspectiva de Economia Política: o istema extractivo e poroso de acumulação. Maputo, 28 de Fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/EconMocParadoxos_Agenda2025_v2_revCNCB.pdf.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O., 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da base Produtiva: o que Pode o PARP Aprender com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*, Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Massarongo, F. & Muianga, C., 2011. Financiamento do Estado com recurso à dívida – Problemas e desafios. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 161–184.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2010. *Pobreza e bem-estar em Moçambique: Terceira avaliação nacional*, Maputo: MPD.
- Nhate, V. & Cirera, X., 2009. Transmission of prices from the border to domestic markets. In C. Arndt & F. Tarp, eds. *Taxation in a low income economy: The case of Mozambique*. Maputo: Routledge, pp. 189–219.
- Ossemame, R., 2011. Desafios de expansão das receitas fiscais. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 133–160.
- Vicente, C., 2008. Exchange rate and consumer prices in Mozambique: A co-integration approach. In L. de Brito *et al.*, eds. *Reflecting on economic questions*. Maputo: IESE, pp. 178–195.
- Wuyts, M., 2011. Será que o crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. *IDeLAS*, 35 (IESE).

DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA: UM OLHAR A PARTIR DO PARP 2011-2014

Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP 2011-2014) tem como objectivo geral reduzir a incidência da pobreza dos actuais 54,7% para cerca de 42% em 2014, com base num crescimento económico inclusivo e de base alargada (GdM, 2011a).

Uma das questões que o PARP levanta é o desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada, com foco no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira, promoção de emprego e apoio às pequenas e médias empresas (PMEs). Contudo, a forma como o PARP discute ou conduz as questões à volta do desenvolvimento da base produtiva levanta, pelo menos, dois problemas fundamentais: (i) a análise sobre o aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira abstrai-se, quase completamente, da análise sobre processos de acumulação e de organização social da produção, mercados e ligações que existem e estão em curso, e que têm impactos sobre as dinâmicas macroeconómicas, a alocação e utilização de recursos e as oportunidades de opções reais de desenvolvimento, e (ii) o foco no desenvolvimento de PMEs encontra-se desligado da análise sobre estruturas produtivas e não reflecte nem conduz a uma discussão de qualquer problema e/ou estratégia industrial concretos.

Este artigo pretende discutir, com base nas dinâmicas existentes (e seus constrangimentos específicos), como pensar no desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada no contexto do PARP, e quais são as questões e desafios que se levantam. O artigo argumenta que, para desenvolver uma base produtiva alargada e diversificada, é necessário compreender o que existe e porque existe, encontrar o fio condutor comum

que explica as várias dinâmicas existentes e a consistência e ligações entre elas (isto é, identificar e pensar nos processos de acumulação e de organização da produção - o que se produz, para que finalidade, como, em que escala, com que recursos e capacidades, com que logística e finanças, as condições e padrões de rentabilidade, os mercados, as ligações, etc.), e pensar na intervenção pública estratégica (política e estratégia industrial), sobretudo na necessidade de um suporte mais efectivo à actividade produtiva das firmas e no tipo de intervenções necessárias para estimular o investimento na actividade produtiva directa. O artigo argumenta, ainda, que, para uma análise mais consistente das oportunidades, prioridades e limites para o desenvolvimento da base produtiva, é necessário olhar não só para os contextos produtivos reais (isto é, as dinâmicas produtivas dominantes e suas características específicas), como também perceber como afectam ou estruturam os processos de acumulação e de organização técnica e social da produção.

Para além da introdução, este artigo tem mais quatro secções. A segunda secção explica como o PARP trata da problemática da produção e do desenvolvimento da base produtiva e com que base analítica o faz. A terceira secção faz uma análise em torno das fraquezas e deficiências do PARP e suas implicações. A quarta secção discute os desafios para o desenvolvimento da base produtiva, com base em algumas questões específicas que o PARP levanta. Finalmente, a conclusão, para além propor uma forma de pensar e de tratar das questões de produção, coloca algumas perguntas e possíveis respostas.

O PARP E O DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA

Como já foi mencionado na secção introdutória, uma das questões que o PARP levanta é o desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada, com foco no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira, promoção do emprego e apoio ao desenvolvimento de PME's. Portanto, a definição de prioridades para o desenvolvimento da base produtiva no PARP reflecte um carácter sectorial, isto é, uma soma de prioridades dos diferentes sectores, contidas nos respectivos documentos/estratégias sectoriais do governo¹.

¹ Plano Estratégico do Desenvolvimento Agrário (PEDSA) 2011-2020 (GdM, 2011b), Política e Estratégia Industrial (GdM, 2007a), Estratégia para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas em Moçambique (GdM 2007b), Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios em Moçambique (GdM, 2008), Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique 2006 - 2015 (GdM, 2006).

AUMENTO DA PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE AGRÁRIA E PESQUEIRA

No caso particular da agricultura, a definição de prioridades de intervenção pública ‘estratégica’ reflecte, basicamente, um carácter dualista e homogéneo dos processos de acumulação nas zonas rurais, suportado pelo argumento de que a maior parte da população rural depende, exclusivamente, da agricultura para a sua sobrevivência.² Em Moçambique este argumento é suportado por vários documentos do governo. Por exemplo, o PEDSA considera que cerca de 70% da população moçambicana depende da agricultura para a sua sobrevivência e que cerca de 80% do rendimento das famílias rurais, por sinal consideradas as mais pobres, provém da actividade agrícola (GdM, 2011b). Entretanto, o foco do PARP no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira reside no “papel do sector familiar na segurança alimentar e nutricional (produção de culturas alimentares básicas como milho, mandioca, arroz e feijões), em particular nas zonas rurais, e no atraso técnico e tecnológico que este sector enfrenta (uso de técnicas rudimentares, geradoras de rendimentos e retornos muito baixos). Tal atraso técnico, para além de ser considerado uma das principais características do sector familiar, constitui, a par disso, um dos principais argumentos para a fraca produtividade do sector agrário e pesqueiro em Moçambique. Como tal, as acções do PARP para o alcance deste objectivo limitam-se, sobretudo, na melhoria do acesso a factores de produção (insumos, tecnologia, etc.), facilitação do acesso aos mercados e financiamento, e melhoria da gestão sustentável dos recursos naturais (GdM, 2011a, 2011b).

DESENVOLVIMENTO DE PMES E PROMOÇÃO DE EMPREGO

No PARP, o foco sobre as PMEs continua, como na política e estratégia industrial e na estratégia para a promoção de PMEs (GdM, 2007a, 2007b), a ser orientado para a maximização de investimento e promoção de emprego sem, necessariamente, estabelecer uma ligação com a estrutura produtiva, nem discutir algum problema industrial concreto. De facto, no PARP, a promoção de PMEs, a par da liberalização do mercado laboral, é vista como sendo um dos principais objectivos para a criação de emprego e a consequente redução da Pobreza. Porque o PARP faz uma ligação directa e simplista

² O argumento dualista sobre processos de acumulação é amplamente contestado, sobretudo pela literatura heterodoxa, que olha para a diferenciação dos processos e relações sociais de produção nas zonas rurais, em particular para as dinâmicas dos mercados rurais de trabalho (Karshenas, 1999; Cramer, Oya & Sender, 2008; Mueller, 2012). No caso de Moçambique ver (O’Laughlin, 1981; Castel-Branco, 1983, 1994).

entre PME's e emprego, as acções sobre firmas limitam-se à criação de “um ambiente favorável” à constituição e desenvolvimento de PME's, que se resume na simplificação dos procedimentos de licenciamento de actividades económicas, e de pagamento de impostos - incentivos fiscais, entre outros (GdM, 2011a). O argumento é de que a massificação do regime de licenciamento simplificado de actividades económicas, sobretudo para a criação de PME's, em conjunto com os incentivos fiscais, vai dinamizar a actividade produtiva, criando novos postos de trabalho e, conseqüentemente, reduzir a pobreza. As acções conducentes para a melhoria dos negócios e promoção do emprego são também determinadas pela necessidade de acesso à terra e transferência de títulos de uso e aproveitamento de terra (DUAT) e a facilitação dos procedimentos de importação e exportação de bens e serviços.

Adicionalmente, o PARP foca a necessidade de promover ligações entre pequenas e grandes empresas (particularmente os mega-projectos), através da criação de “programas de ligações/complementaridades”, com vista a estimular o fornecimento de bens e prestação de serviços, a formação de “clusters” industriais e cadeias de produto e valor.

FRAQUEZAS E DEFICIÊNCIAS DO PARP E SUAS IMPLICAÇÕES PARA ESTRATÉGIA PRODUTIVA

É importante considerar uma série de questões quando se pensa em estratégia produtiva (por exemplo, de onde vêm os objectivos da estratégia, que interesses específicos a estratégia responde e quais são as fraquezas e deficiências de pensar em estratégia de uma ou de outra forma?). Embora estas questões não estejam tratadas no PARP, revelam-se extremamente necessárias para a compreensão de qual é a direcção que a estratégia pretende tomar e que resultados são possíveis de prever.

PROBLEMAS COM A ESTRATÉGIA DE PRODUÇÃO

Algumas das principais deficiências que o PARP revela reflectem, sobretudo, problemas de metodologia (qual é o ponto de partida para identificar oportunidades e, a partir destas, identificar os limites e definir prioridades?). À semelhança de alguns documentos, estratégias e políticas sectoriais³ (que serviram como base de suporte para a elaboração do PARP e que, em alguns casos, até entram em contradição ou em

³ Estes documentos já foram mencionados na secção anterior.

conflito com o PARP, e mesmo entre si), o PARP parte da retórica para a definição de prioridades para o desenvolvimento da base produtiva nacional, isto é, parte do que seria desejável ter, fazer e acontecer, independentemente dos limites, constrangimentos e possibilidades reais para a sua materialização. Por exemplo, o foco generalizado sobre o que “falta” (que no caso, por exemplo, da agricultura inclui insumos, tecnologias, financiamento, infra-estruturas, etc.), ao invés do que “existe” (a produção e as condições e relações de produção, os produtores, os mercados, as ligações, o quadro macroeconómico, etc.), não permite visualizar os limites e oportunidades do que é possível produzir, em que escala, em que condições produzir, e com que recursos e capacidades.

Woodhouse (2012), com base na sua análise das dinâmicas dos mercados agrícolas no norte de Moçambique, sustenta a deficiência do argumento sobre a “falta” de condições (insumos, tecnologia, acesso a mercados, financiamento, infra-estruturas, etc.) como principal factor para a fraca produção e produtividade agrícola. A sua análise revela a existência de focos de procura (por exemplo a procura de soja para alimentar a crescente produção e demanda de frangos) que sugerem uma abordagem mais dinâmica de pensar no aumento da produção e produtividade agrícola e acesso aos mercados entre os produtores de pequena escala.

Esta análise mostra a importância da necessidade de perceber que condições de produção (empresas, produtores e mercados agrícolas e ligações) existem actualmente (Woodhouse, 2012), quais as dinâmicas dos mercados rurais de trabalho assalariado (Cramer, Oya & Sender, 2008; Mueller, 2012)⁴, e que relações sociais são formadas à volta dos processos e sistemas de produção e consumo nas zonas rurais (Collin e Crawford, 2000).

Além disso, existe uma dinâmica real e dominante no sector agrícola (por exemplo, as concessões agrícolas viradas para exportação: biocombustíveis, florestas, tabaco, algodão, caju, açúcar, etc.), com características específicas bem definidas (mercados, finanças, logística, etc.), que tende a consolidar-se cada vez mais e com impacto estruturante na actividade produtiva do sector familiar. Esta dinâmica afecta e estrutura os mercados e a disponibilidade de recursos (terra, água, trabalho, capital, etc.) para o

⁴ Cramer, Oya & Sender (2008), com base no inquérito sobre o mercado rural de trabalho em Moçambique 2002/2003, defendem que os mercados de trabalho são determinantes para entender as dinâmicas de desenvolvimento nas zonas rurais. Segundo os resultados do inquérito, constata-se que existe uma diversidade e complexidade de actividades e relações laborais nas zonas rurais, que os modelos *standards* de mercado de trabalho não captam.

“sector agrário familiar”.⁵ Embora determine a estrutura da produção e comercialização agrária no país, não é sistemática nem estrategicamente equacionada na definição das prioridades produtivas do PARP, sobretudo como potencial para o desenvolvimento de forças produtivas no campo (recursos, capacidades e qualificações, etc.). Portanto, considerando estas deficiências, como é possível pensar, de forma consistente, em processos reais de produção agrária, de distribuição e de consumo, e como estes processos se organizam e se articulam dentro da economia?

A análise sobre a promoção de PME's revela também os problemas de concepção da estratégia produtiva do PARP. O foco sobre as PME's, para além de descrever a necessidade de potenciá-las para gerar mais emprego, não reflecte qualquer problema industrial concreto. As PME's, pela maneira como são tratadas no PARP, enfrentam uma série de problemas, desde os problemas de formação, aprendizagem até ao seu desenvolvimento e competição nos mercados globais.

É importante repensar na relevância da análise dos problemas produtivos que o PARP procura resolver. Contudo, a forma generalizada como são tratadas as PME's não permite identificar os reais problemas que estas enfrentam, nem permite uma análise mais coerente sobre que tipo de intervenção é necessário. A questão que se coloca é: Até que ponto a simplificação dos procedimentos de licenciamento às actividades económicas, em particular para a criação de PME's, permite identificar as reais capacidades para as empresas exercerem certas actividades, adquirirem novas capacidades, competências e qualificações, desenvolverem ligações (a montante e a jusante) e operarem em mercados específicos? Porque é que o licenciamento às actividades produtivas não pode ir para além da necessidade de legalizar e/ou criar maior número possível de PME's e olhar, ao mesmo tempo, para as dinâmicas das estruturas produtivas, de inovação e criação de novas capacidades e conhecimentos, etc.?

Como argumenta Amsden (2001), a inovação envolve geração de conhecimento e a capacidade de aplicá-lo no desenvolvimento dos processos produtivos. Portanto, visto desta maneira, desenvolver uma base produtiva alargada e diversificada por intermédio da promoção de PME's, ao invés de focar simplesmente a necessidade de

⁵ Existem algumas questões sobre a importância de olhar para as dinâmicas agrárias reais e dominantes (que incluem também o sector familiar) quando se pensa em transformação agrária. A questão é que pensar numa estratégia de transformação de uma agricultura familiar de “subsistência”, para uma agricultura mais virada para o mercado, como o PARP pretende fazer, implica, necessariamente, a compreensão das dinâmicas socioeconómicas no campo, sua diferenciação (a diferenciação dos processos e organização da produção, da escala, dos mercados, etc.) e ligação com o actual padrão de acumulação.

criar mais firmas, deve focar, sobretudo, a criação de empresas que são capazes de aprender e apropriar conhecimento e capacidades e, a longo prazo, gerar novo conhecimento e novas capacidades (Amsden, 2001, citado em Ocampo, 2004, p.15).

A questão sobre os incentivos à produção levanta um outro problema. Os incentivos à actividade produtiva são um elemento fundamental na análise dos problemas que o PARP levanta, na medida em que estruturam a maneira como os agentes económicos (por exemplo, as firmas) usam diferentes capacidades (de investimento, de produção e de ligações), estimulando (ou não) a sua expansão e criação de novas capacidades e actividades dentro da economia (Lall, 1992). Contudo, incentivos fiscais generalizados, como os que o PARP e outros documentos oficiais do governo descrevem, são mais susceptíveis de falhar no alcance dos objectivos de desenvolvimento da base produtiva. A questão que surge é qual é de facto o papel da intervenção pública no desenvolvimento de PME's (e sua competitividade) no actual sistema de acumulação, e até que ponto este sistema afecta ou constrange os objectivos da intervenção.

O FINANCIAMENTO DA BASE PRODUTIVA

As deficiências metodológicas de concepção da estratégia produtiva no PARP também se reflectem na questão sobre o financiamento da actividade produtiva (o aumento da produção e produtividade agrária e o desenvolvimento de PME's) em geral. O PARP não estabelece limites nem constrangimentos reais para financiar as prioridades produtivas. O “pressuposto” é de que a estratégia produtiva, em si, irá gerar a sua capacidade de financiamento, independentemente do grau de diferenciação dos processos produtivos, dos mercados, dos padrões e condições de rentabilidade, incluindo os impactos e as possibilidades reais de acesso a outros factores de produção.

Portanto, a análise sobre o financiamento da actividade produtiva no PARP é feita, por um lado, quase fora dos padrões e dinâmicas reais de financiamento do Estado⁶ (Massarongo e Muianga, 2011) e da política fiscal e monetária⁷ em particular (Ossemame, 2011; Ossemame e Castel-Branco, 2012), assim como das dinâmicas de expansão da actividade bancária e dos serviços financeiros à escala nacional (Amarcy e Massingue, 2011), que procuram responder ao que existe (e suas interacções) e não necessariamente ao que falta. Por outro lado, os vulgos “7 milhões”, oficialmente de-

⁶ Ajuda externa, endividamento público interno e externo, parcerias público-privadas, etc.

⁷ Na maioria dos casos, a política fiscal e monetária até entram em contradição com a estratégia de expansão e mobilização de recursos para financiar as prioridades produtivas do PARP.

nominados Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD)⁸, concebidos como um dos principais recursos financeiros para dinamizar a actividade produtiva nas zonas rurais (produção de alimentos e geração de emprego), nem sequer são considerados na “estratégia de financiamento” para o desenvolvimento da base produtiva no PARP.

Por exemplo, o PARP descreve a necessidade de expandir a rede de infra-estruturas e de instituições e/ou serviços financeiros em todo o país, sobretudo nas zonas rurais. Este é um factor inquestionável para o desenvolvimento da base produtiva nacional. Contudo, se olharmos para o que existe, em particular para as tendências actuais de investimento (recursos naturais, energia e infra-estruturas relacionadas), que são tratadas muito superficialmente no PARP, é possível constatar-se um cenário quase que contraditório. Primeiro, a rede de infra-estruturas a ser desenvolvida nos próximos anos deverá estar centrada em torno da actividade extractiva, essencialmente virada para a exportação (por exemplo, a construção do Aeroporto de Nacala, a reabilitação da linha de Sena, a construção da barragem de Mphanda Nkuwa, a linha de transporte de energia Centro-Sul (CESUL), e outros investimentos de grande dimensão) que, pelo seu potencial para gerar retornos a curto e médio prazo, poderão absorver parte substancial dos recursos financeiros domésticos capazes de financiar a diversificação da base produtiva nacional (Massarongo & Muianga, 2011).

DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA: ALGUMAS QUESTÕES ESPECÍFICAS

Uma das questões que o artigo levanta é de que existem dinâmicas reais da actividade produtiva (dinâmicas dos mega-projectos minerais e energéticos, as concessões agrícolas de média e grande escala viradas para a exportação, e outras actividades produtivas de pequena escala, etc.) que, do ponto de vista metodológico, como do ponto de vista de possibilidades reais, não são consistentes com o tipo de intervenção para responder às questões que o PARP coloca. Tais dinâmicas, como o artigo argumenta, devem ser compreendidas para uma análise mais consistente dos problemas de desenvolvimento da base produtiva nacional.

⁸ Sande, (2011) faz uma análise das diferentes concepções e abordagens sobre os “7 milhões” e levanta alguns desafios no contexto da diversificação da base produtiva.

ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

O desafio da organização da produção é fundamental na análise do que é possível fazer, dadas as dinâmicas reais existentes e suas interações. As dinâmicas existentes (os produtores, os mercados, as relações sociais de produção, etc.) revelam uma estrutura de organização da produção que reflecte e responde às especificidades de escala, dos mercados e do tipo de interações que as actividades produtivas permitem desenvolver. Por exemplo, a escala, a organização e os objectivos da produção familiar e comercial são diferentes e respondem a questões e interesses específicos. Portanto, a necessidade de transformação para processos modernos de organização da produção (cooperativas ou associações) requer uma compreensão profunda dessas especificidades.⁹

Uma das questões que o PARP levanta é a necessidade de promover a formação de “clusters” industriais e cadeias de valor para melhorar a competitividade da produção nacional. A análise sobre o desenvolvimento de “clusters” e cadeias de valor é muito interessante quando se pensa em organização industrial da produção. Contudo, é preciso compreender, primeiro, o que existe, identificar as oportunidades e possibilidades e definir em torno de que actividades e para que finalidades é relevante a formação de “clusters” e cadeias de valor. É importante também pensar sobre quais são os recursos, as capacidades, e as motivações dos potenciais actores (firmas, fornecedores, consumidores, indústrias e serviços de suporte, etc.).

Cadeias de valor e “clusters” industriais variam de acordo com a escala de organização social, espacial e técnica da produção e do tipo de interações que se desenvolvem entre os diferentes actores dentro da cadeia (Sturgeon, 2001; Levelt, 2006). Portanto, cadeias de valor existem dentro de uma matriz complexa de instituições e indústrias de suporte e são sustentadas por uma variedade de inputs críticos, incluindo recursos humanos, infra-estruturas, capital, finanças, serviços, etc. (Sturgeon, 2001). Estes “inputs” não são neutros relativamente às dinâmicas globais de produção e às pressões competitivas que destas emergem. Pelo contrário, são estruturados, em grande medida, por essas dinâmicas.

Por exemplo, no PARP, a análise sobre a competitividade das PME's nacionais é feita à margem dessas dinâmicas e das pressões competitivas resultantes do avanço técnico e tecnológico, assim como das dinâmicas regionais de acumulação e seu

⁹ Por exemplo, parte substancial da actividade agrícola de pequena escala (agricultura familiar) não tem carácter comercial (se tem é mínimo), pelo que o uso intensivo de insumos aumenta os custos de produção e não necessariamente o rendimento familiar e, dificilmente, pode competir com os camponeses médios e privados mais virados para o mercado - que são os que de facto usam os insumos e meios de produção relativamente mais avançados (Castel-Branco, 1983).

impacto na economia. Tais dinâmicas colocam as firmas, as instituições, as políticas necessárias para a competitividade, numa necessidade de constante transformação das estruturas organizacionais (Lall, 2002; Lall, 2004).

Portanto, sectores, indústrias e firmas requerem novas capacidades para gerir as mudanças técnicas e a habilidade institucional para desenvolver novas capacidades (Narula 2003, citado por Lall, 2004, p.4), o que, por sua vez, requer um suporte mais efectivo à produção inicial, à aquisição e domínio de novas tecnologias, etc. Assim, a habilidade de gerar constantemente novas dinâmicas de acumulação é essencial para um crescimento alargado, diversificado e articulado (Ocampo, 2004). Um ambiente institucional mais dinâmico e disponibilidade de trabalho qualificado e capital (infra-estrutura, finanças, tecnologia, etc.) são factores importantes, mas não determinantes activos de um crescimento alargado e diversificado. Contudo, ajudar as firmas a iniciar a produção, a dominar as novas tecnologias, a inovar e a adquirir vantagens competitivas não se resume à simples questão de simplificar este ou aquele procedimento e liberalizar o mercado de trabalho, mas obedece sim a um processo mais amplo de criação de novas capacidades industriais para competir num mercado global – doméstico e externo (Castel-Branco, 2002a, 2004).

LIGAÇÕES ENTRE PEQUENAS E GRANDES EMPRESAS

Um dos objectivos estratégicos do PARP é a promoção de ligações entre pequenas e grandes empresas (particularmente os mega-projectos), como forma de estimular o fornecimento de bens e prestação de serviços.

Uma vez existentes, é realmente importante e necessário considerar as dinâmicas dos mega-projectos e o potencial de ligações que podem gerar dentro da economia. A questão que se deve colocar, em primeiro lugar, é pensar em que é que a intervenção pública é importante. Esta questão prende-se, sobretudo, à necessidade de a intervenção pública ser capaz de identificar o tipo de interacções possível e susceptível de gerar dinâmicas de procura contínuas para as PME's domésticas e desenvolver novas capacidades industriais.

Como qualquer outra dinâmica dentro da economia, os mega-projectos geram focos de procura, capazes de gerar novas dinâmicas de acumulação a montante e a jusante, à escala nacional. A questão que se coloca é quão sustentáveis são estes focos de procura e até que ponto podem fornecer alguma base metodológica para pensar em estratégia industrial e processos de industrialização dinâmicos que gerem e multipliquem ligações dentro da economia.

Análises sobre mega projectos em Moçambique (Castel-Branco, 2002b; Castel-Branco, 2008; Castel-Branco & Goldin, 2003) mostram que estes são intensivos em capital, tecnologia, qualificações, etc. e, dada a complexidade dos processos produtivos (a tecnologia, os recursos, as qualificações, os “standards”, os mercados, etc.), embarcar na necessidade de criação de ligações entre pequenas e grandes empresas multinacionais requer um “upgrading” das empresas nacionais, o que, por sua vez, requer elevados custos de investimento na criação de novas capacidades industriais.¹⁰

As experiências de sucesso e insucesso de algumas empresas nacionais, que desenvolveram capacidades industriais para o mercado doméstico, com base nas ligações com mega-projectos, seria um dos pilares-chave de uma estratégia para apoiar o desenvolvimento de capacidades produtivas dentro da economia (Castel-Branco, 2003; Castel-Branco & Goldin, 2003). Contudo, há que ter atenção de que investir em novas capacidades industriais pode ser bom se a economia como um todo for capaz de absorvê-las, mas também pode ser mau se o foco for somente para mega-projectos (Castel-Branco, 2002b).

Esta análise coloca algumas questões: olhando para o que existe (firmas, produção, tecnologias, mercados, etc.), que capacidades industriais são mais prioritárias para desenvolver, para que finalidade e com que recursos? Qual seria o papel da intervenção pública na identificação de possibilidades reais e sustentáveis para promover ligações entre PME's nacionais e mega-projectos, sem constranger, necessariamente, a possibilidade de diversificar as capacidades industriais para a economia como um todo?¹¹

LIGAÇÕES INTER E INTRA-SECTORIAIS

O desenvolvimento da base produtiva não pode ser conceptualizado sem olhar para as relações intra e intra-sectoriais e o papel de cada sector ou actividade no processo mais geral de acumulação económica e social.

O foco em abordagens sectoriais na análise de processos de acumulação cria ruptura dos processos económicos reais, pois não permite identificar as possibilidades reais de interacção entre diferentes actividades, nem como estas actividades se constroem umas às outras. Por sua vez, a abordagem intersectorial na formulação de estratégia para o desenvolvimento da base produtiva não pode ser entendida como a

¹⁰ Castel-Branco & Goldin (2003) discutem com mais detalhe a experiência da Mozal na geração de ligações com empresas nacionais, as vantagens e problemas dos modelos de ligações desenvolvidos.

¹¹ Esta questão chama a atenção para se ter o cuidado de evitar que parte considerável do investimento das firmas domésticas em novas capacidades industriais seja absorvida a favor dos grandes projectos (por meio de contratos de prestação de serviços de curta duração).

soma das diferentes prioridades sectoriais. Mais do que reconhecer a necessidade da estratégia produtiva ser de carácter intersectorial (como o PARP faz), é necessário perceber como diferentes actividades se interligam, porque se interligam e para formar o quê. Por exemplo, o foco do PARP sobre o aumento da produção e da produtividade agrícola (sobretudo da produção de alimentos) não responde a um problema concreto de acumulação (aumentar a produção para quê, em que escala, para que mercado, etc.). Ou seja, qual é o papel da agricultura no actual processo de acumulação (fornecer bens básicos de consumo e matérias-primas a preços acessíveis para alimentar os processos produtivos a diferentes níveis e escalas)?

O aumento da produção e da produtividade agrícola é vital para processos de acumulação industrial e de capital (Karshenas, 1995; Castel-Branco, 1997; Winter *et al.*, 1997). Portanto, a agricultura, como qualquer outro sector, não é neutra relativamente aos processos de acumulação, e a compreensão da sua interacção dinâmica é um ponto de partida para pensar em estratégia de desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada. O desafio é como transformar certas dinâmicas sectoriais e articulá-las com os recursos e as capacidades para responder às opções e objectivos da estratégia produtiva. Por exemplo, como é que a política fiscal e monetária se interligam com os objectivos de aumento da produção e produtividade?

CONCLUSÕES

Este artigo desenvolveu uma análise sobre como o PARP trata da produção e apresentou algumas questões específicas sobre como pensar no desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada. O artigo argumenta que, para desenvolver uma base produtiva alargada e diversificada, é necessário compreender o que existe e porque existe, encontrar o fio condutor comum que explica as várias dinâmicas existentes e a consistência e ligações entre elas.

Uma das principais preocupações levantada neste artigo é que a análise sobre a produção no PARP é feita sem considerar os processos reais de acumulação e de organização social e técnica da produção, os mercados e ligações que existem e em curso, e que têm impactos sobre as dinâmicas macroeconómicas, a alocação e utilização de recursos e as oportunidades de opções reais de desenvolvimento.

Entretanto o artigo defende a existência de dinâmicas reais (por exemplo, as dinâmicas dos mega-projectos minerais, as concessões agrícolas viradas para a expor-

tação, caju, algodão, tabaco, etc.) geradoras de focos de procura, capazes de gerar novas dinâmicas de acumulação a montante e a jusante. A análise dessas dinâmicas sugere, por um lado, a necessidade de repensar as questões de desenvolvimento da base produtiva que o PARP levanta, sobretudo na problemática da organização da produção e nos objectivos de política e estratégia industrial.

Os argumentos, os problemas e as questões específicas apresentadas no artigo levantam três perguntas interessantes para reflexão: (i) quais são os desafios para o desenvolvimento da base produtiva? (ii) porque é importante pensar em (e enfrentar) tais desafios? (iii) o que estes desafios nos sugerem e para que direcção nos conduzem?

Os desafios de desenvolvimento da base produtiva devem levantar questões fundamentais sobre processos de industrialização: como mobilizar recursos adicionais para a transformação da estrutura produtiva, dadas as dinâmicas reais de acumulação económica e social existentes. Estes desafios têm a ver com as opções de financiamento da actividade produtiva directa (pública e privada) (Amarcy & Massingue, 2011; Castel-Branco, 2011; Massarongo & Muianga, 2011), de política monetária e fiscal (Ossemane, 2011; Castel-Branco & Ossemane, 2012) e seus constrangimentos específicos. Enfrentar estes desafios sugere uma ruptura completa com o tipo de abordagem sectorial e dualista que o PARP revela, em direcção a uma abordagem mais metodológica, dinâmica e integrada de política e estratégia industrial, que permita, com base na compreensão do que existe e porque existe, identificar as possibilidades reais de interacção das dinâmicas existentes e definir prioridades concretas, articulando os recursos e capacidades (capital, firmas, tecnologias, qualificações, etc.).

Portanto, como conceber, apoiar e desenvolver estratégias, acções ou actividades que respondam às questões ou problemas básicos de produção que o PARP levanta, e o papel de cada uma destas acções ou actividades no processo de transformação e desenvolvimento da base produtiva nacional? Por exemplo, qual é o objectivo e papel do aumento da produção e produtividade agrária no desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada? Quais são as condições de produção e de mercado (tecnologia, logística, finanças, sistemas e ligações produtivos, etc.) consistentes para prosseguir com a estratégia, as acções e actividades?

REFERÊNCIAS

- Amarcy, S. & Massingue, N., 2011. Desafios da Expansão de Serviços Financeiros em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Eds.), *Desafios Para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 185–205.
- Castel-Branco, C.N., 1983. A Integração dos Camponeses Médios numa Economia Socialista Planificada. Marracuene, Projecto Troca 1983. Centro de Estudos africanos (CEA), Universidade Eduardo Mondlane, Marracuene. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA_83_Camponeses_medios.pdf
- Castel-Branco, C.N., 1994. Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário, in: Castel-Branco, C.N. (Ed.), *Moçambique Perspectivas Económicas*. Faculdade de Economia (UEM) e Fundação Friedrich Ebert, Maputo, pp. 87–157.
- Castel-Branco, C.N., 1997. Strengths and Weaknesses of the Analysis of the Relationship between Agriculture and Industry. (mimeo). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Agriculture_Industry_Linkages.pdf
- Castel-Branco, C.N., 2002a. An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique. Unpublished PhD Thesis. SOAS. University of London
- Castel-Branco, C.N., 2002b. Megaprojectos e Estratégia de Desenvolvimento: Notas para um Debate. (mimeo). disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega_projectos_Moz_texto.pdf
- Castel-Branco, C.N., 2003. Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula. disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf
- Castel-Branco, C.N., 2004. Business and Productive Capacity Development and economic growth and Industrialization. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf
- Castel-Branco, C.N., 2008. Os Mega-projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional? Apresentação feita no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf

- Castel-Branco, C.N., 2011. Políticas de Investimento Público para Crescimento. Apresentação feita na Conferência sobre Desafios para o Crescimento Económico e Emprego organizada pelo Banco Mundial, FMI, DFID e Governo de Moçambique. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_Investimento_Publico_Fev2011_web.pdf
- Castel-Branco, C.N., & Goldin, N., 2003. Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy (Final Report). Submitted to Mozal. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal_and_economic_development.pdf
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R., 2012. Desafios de Política Monetária para Redução da Pobreza em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2012*. IESE.
- Collin, J.-P. & Crawford, E.W., 2000. Economic Perspectives in Agricultural Systems Analysis. *Review of Agricultural Economics* 24, 192–216. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1349937>
- Cramer, C., Oya, C. & Sender, J., 2008. Rural Labour Markets in Sub-Saharan Africa: A New View of Poverty, Power and Policy. Centre for Development Policy and Research (CDPR), SOAS. University of London. Policy Brief No.1. Disponível em: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/pb/file48088.pdf>
- GdM, 2006. Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique 2006-2015. Conselho de Ministros
- GdM, 2007a. Política e Estratégia Industrial.
- GdM, 2007b. Estratégia para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas em Moçambique. Conselho de Ministros
- GdM, 2008. Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios em Moçambique 2008-2012. Ministério da Indústria e Comércio
- GdM, 2011a. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Conselho de Ministros
- GdM, 2011b. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020. Conselho de Ministros
- Karshenas, M., 1995. *Industrialization and Agricultural Surplus*. Oxford University Press, Oxford and New York.
- Karshenas, M., 1999. *Agriculture and Economic Development in Sub-Saharan Africa and Asia*.
- Lall, S., 1992. Technological Capabilities and Industrialization. *World Development* 20, 156–186.

- Lall, S., 2002. Social Capital and Industrial Transformation. QEH Working Paper Series Number 84.
- Lall, S., 2004. Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS). Disponível em: <http://www.tips.org.za/files/745.pdf>
- Levelt, M., 2006. Trade clusters and value chain in the Netherlands: the case of fashion and clothing. Presented at the DRUID Summer Conference on Knowledge, Innovation and Competitiveness: Dynamics of Firms, Networks, Regions and Institutions., Copenhagen. Disponível em: <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=434&cf=8>
- Massarongo, F. & Muianga, C., 2011a. Financiamento do Estado com Recurso à Dívida: Problemas e Desafios, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 161–184.
- Mueller, B., 2012. The Poverty of the Smallholder Ideal: Highlighting Tanzania’s Rural Labour Market. Development Viewpoint no 71. Centre for Development Policy and Research, C DPR. School of Oriental and African Studies, SOAS. University of London. London. Disponível em: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dv/file74709.pdf>
- O’Laughlin, B., 1981. A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* (3). Centro de Estudos Africanos (CEA). Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Maputo 9–32.
- Ocampo, J.A., 2004. Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. mimeo. Disponível em: https://www.newschool.edu/scepa/events/papers/workshop/ocampo_200402.pdf
- Ossemame, R., 2011. Desafio da Expansão das Receitas Fiscais em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 133 – 160.
- Sande, Z., 2011. “7 Milhões”. Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 207–228.
- Sturgeon, T.J., 2001. How do we Define Value Chains and Production Networks?, in: Background Paper Prepared for the Bellagio Value Chains Workshop , September 25 – October 1, 2000. Bellagio, Italy.

- Winter, P., Janvry, A. de, Sadoulet, E., Stamoulis, K., 1997. The Role of Agricultural in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfers, in: Working Paper No. 814. Department of Agricultural and Resource Economics. University of California, Berkeley.
- Woodhouse, P., 2012. Agricultura, Pobreza e a Prescrição do PARP, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2012*. IESE, Maputo.

OPÇÕES DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O PARP 2011-2014

Sofia Amarcy

INTRODUÇÃO

Em Moçambique o terceiro Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) para o período de 2011-2014 concebeu as suas linhas estratégicas, considerando como foco o combate à pobreza e a promoção de cultura de trabalho, com vista a reduzir a pobreza alimentar e a vulnerabilidade em Moçambique. O aumento da produção, da produtividade, a promoção do emprego, o desenvolvimento do sector privado, o desenvolvimento humano e social são alguns objectivos específicos apontados pelo PARP (GdM 2011).

Cada objectivo traçado no PARP apresenta determinadas prioridades. Por exemplo, para que haja um aumento da produção e da produtividade agrícola e pesqueira, as prioridades traçadas são: (i) melhoramento e aumento do acesso aos factores de produção; (ii) facilitação do acesso aos mercados; (iii) melhoria na gestão sustentável de recursos naturais, entre outros. Para os demais objectivos encontra-se outras prioridades. Estas prioridades representam, do ponto de vista prático, actividades, funções, acções que devem ser realizadas dentro do período de 2012-14 (GdM 2011).

Mas, para que estes objectivos arrolados no plano possam ser cumpridos dentro do período, é necessário que estejam disponíveis recursos financeiros suficientes ou que haja um plano de mobilização de recursos financeiros. E ainda que o PARP possa não ter como objectivo debruçar-se sobre mecanismos de implementação das princi-

país actividades alistadas, e principalmente sobre a mobilização de recursos financeiros, este perde algum sentido prático ao deixar de lado a discussão sobre a capacidade de financiamento das actividades em causa.

O presente artigo pretende analisar o tratamento que o PARP dá ao financiamento ao investimento público. A análise começa por colocar em discussão as actuais opções de financiamento do investimento público, passando depois para os problemas e constrangimentos que estas opções apresentam. Por fim o artigo apresenta possíveis alternativas que podem culminar com o aumento da capacidade interna de financiamento da despesa pública.

O argumento central que se pretende expor é de que um país altamente dependente de recursos externos, para honrar os seus compromissos em termos de despesa pública, necessita de pensar estrategicamente sobre potenciais fontes de financiamento doméstico para expansão dos níveis de investimento público em sectores produtivos. Além disso, com a recente prospecção de recursos minerais no país, torna-se primordial rever as políticas existentes de forma a absorver os ganhos que advêm do processo de prospecção e da futura exploração destes recursos minerais.

CENÁRIO ACTUAL DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO AO INVESTIMENTO PÚBLICO

O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), que visa responder às prioridades do PARP, prevê que a economia cresça a uma taxa média de 7,8% em 2014 e o PIB real *per capita* passe dos 8,8% em 2011 para cerca de 10,1% em 2014. O CFMP estima igualmente que o total de recursos para o cumprimento das actividades previstas no PARP poderá crescer em cerca de 32% até 2014. Deste total, os recursos internos aumentarão em média no período 2012-14, em cerca de 20%, essencialmente como resultado do aumento das receitas fiscais. Para o mesmo período, o CFMP estima um aumento em torno dos 60% do total dos recursos de investimento para os programas ligados aos objectivos gerais do PARP (MPD & MF 2011).

As perspectivas de aumento do investimento público para o período de 2012-2014 contam essencialmente com as seguintes fontes de financiamento: (i) *Receita fiscal*, que se prevê que registre um aumento de cerca de 59% em 2014 comparativamente às receitas arrecadadas em 2011; (ii) *Crédito Interno*. A previsão, segundo o CFMP, é de

que esta modalidade registre uma redução nos três primeiros anos de cumprimento do Plano, sendo que, apenas em 2014, apresente um aumento em cerca de 59% relativamente ao ano anterior, situando-se em 1,378 milhões de MT. Esta modalidade de financiamento interno é realizada essencialmente através de emissões de Bilhetes de Tesouro (BT's) e Obrigações de Tesouro (OT's) junto de entidades privadas e; **(iii) Parcerias Público-Privadas (PPP's)**. Este tipo de endividamento público consiste em acordos entre entidades do sector público e do sector privado e sobretudo funcionam à base de créditos comerciais, o que significa que os juros indexados são, em geral, altos e os créditos são normalmente de curto prazo.

Segundo (Massarongo & Muianga 2011), o crescimento das receitas fiscais no período compreendido de 1985-2009 foi bastante volátil. Além disso, o significativo aumento das receitas fiscais nos últimos dez anos (2000-2010) deveu-se à evolução do sistema tributário, com principal destaque para as melhorias nos processos de arrecadação de receitas fiscais (ATM 2011). Este facto mostra que, à medida que se vai alcançando maiores níveis de eficiência no processo de colecta de receitas, a percentagem de aumento das receitas fiscais relativamente ao ano anterior tenderá a reduzir até estagnar no ano em que se atinge o nível máximo de eficiência na arrecadação de impostos. Devido a este motivo, pode-se questionar se o aumento das receitas fiscais (nos moldes em que actualmente são arrecadadas e mantendo todos os benefícios fiscais existentes) será capaz de cobrir as despesas orçamentais em substituição da percentagem que a ajuda externa reduzirá.

Ou seja, para que o PARP concretize a sua intenção de alargamento da despesa pública, é necessário pensar primeiro em como mobilizar os recursos que não estão a ser absorvidos pela economia. E neste aspecto é importante fazer referência aos enormes incentivos fiscais que actualmente são concedidos a multinacionais com interesse em recursos minerais e que constituiriam fontes robustas de recursos financeiros se estivessem a ser tributados pelo sistema nacional.

No que respeita aos recursos externos, o CFMP estima um decréscimo passando dos actuais 15,8% do PIB em 2011 para cerca de 10,3% do PIB em 2014. Esta redução no fluxo de recursos externos é reflectida em todas as componentes dos recursos externos, sendo que a maior queda será nos donativos para projectos que passarão dos actuais 9,3% do PIB para 6,2% do PIB em 2014 (MPD & MF 2011).

CONSTRANGIMENTOS COM AS ACTUAIS OPÇÕES DE FINANCIAMENTO AO PARP

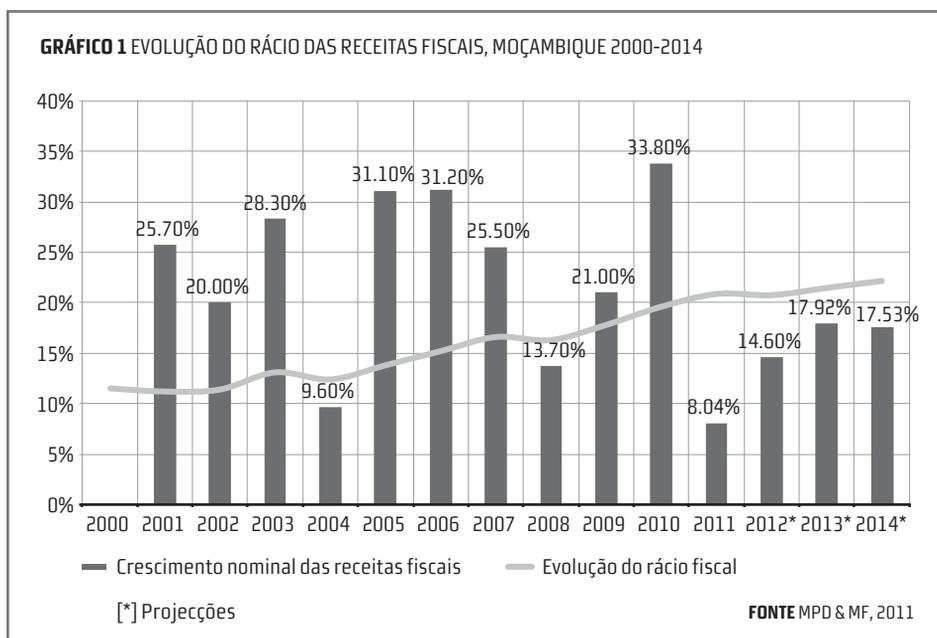
FINANCIAMENTO ATRAVÉS DAS RECEITAS FISCAIS

De 2000 a 2010 o rácio fiscal que mede o peso das Receitas Fiscais sobre o PIB aumentou de 11.5% para 19.6% (Gráfico 1). Além disso, em 2010 as receitas fiscais apresentaram um aumento nominal de cerca de 8% comparativamente a 2000 (ATM 2011). Essencialmente, as maiores taxas de crescimento das receitas fiscais verificaram-se a partir de 2006, aquando da entrada em funcionamento da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM). Este aumento das receitas poderia ser associado a vários factores, nomeadamente, o aumento dos níveis de produção, a maior eficiência na captação de receitas, entre outros. No entanto, um aumento significativo no nível de colecta de receitas fiscais derivado da tributação dos sectores que começam a ser mais produtivos poderia causar um rompimento nas suas actividades devido ao alto nível de impostos a pagar, o que iria colocar em causa o desempenho destes sectores que começam a desenvolver-se. Neste caso em particular, o aumento das receitas esteve bastante associado ao aumento da transparência e eficiência na captação de receitas, o que levou à redução dos níveis de evasão fiscal, incorporando no sistema receitas que não eram pagas ao Estado.

Nesta análise devem-se igualmente considerar dois aspectos:

- *Análise do rácio das receitas fiscais como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB):* De facto, o rácio fiscal atingiu em 2010 os 19.6% do PIB (preços correntes) contra a meta indicativa do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) para 2010 de 18.1%. Porém não foi um aumento essencialmente derivado do aumento do produto adicional a ser tributado, mas um aumento derivado da incorporação dos sectores que deveriam pagar os impostos mas estavam fora do sistema. Além disso, esta análise não incorpora a questão da elasticidade das receitas;
- *Elasticidade das receitas:* A elasticidade das receitas corresponde ao aumento das receitas que ocorre de forma natural e que reflecte o desempenho do crescimento económico e o aumento da renda dos agregados familiares, do aumento da produção doméstica, do aumento do consumo de bens e serviços tributáveis e que contribuem para o aumento do PIB. Portanto, a receita é elástica quando se ajusta ao crescimento do produto, porque depende do crescimento do PIB para gerar níveis maiores de arrecadação de receitas. Quando

não é considerada a elasticidade da receita, ou seja, a sua sensibilidade em relação ao aumento do produto, ou quando esta receita é insensível ao produto, significa que o seu aumento não está associado ao aumento da produção, ao aumento do rendimento dos agregados familiares e ao melhoramento do desempenho económico. Se o que acontece é uma maior arrecadação de receitas derivada dos sectores que não eram tributados, o crescimento das receitas tenderá, ao longo dos anos, a reduzir, visto que o nível de evasão fiscal estará a caminhar para zero.



Portanto, medidas de política e mecanismos de redução de evasão fiscal contribuem para o “aumento” da colecta de receitas, sim, mas não traduzem o grau acelerado de crescimento do PIB e pode querer mostrar que os sectores que contribuem para o rápido crescimento do PIB não sejam os mesmos responsáveis pela geração de receitas capazes de financiar o OGE.

Por isso, sendo maioritariamente explicado pelo aumento da eficácia da administração fiscal, este aumento das receitas fica dependente da rapidez da ATM em alcançar a capacidade máxima de colecta de impostos, a partir do qual não se deve esperar um aumento muito significativo no nível de receitas fiscais a colectar (Gráfico 1) (IMF 2010; GdM 2009; GdM 2010). Por exemplo, no gráfico acima,

nota-se que a projecção feita para os últimos três anos é de um crescimento nominal das receitas fiscais. Além disso, o rácio fiscal não apresenta uma grande evolução, entre outros factores, porque a transparência e eficiência no nível de captação de receitas (excluindo a incorporação dos benefícios fiscais actuais) tende a chegar ao seu nível máximo.

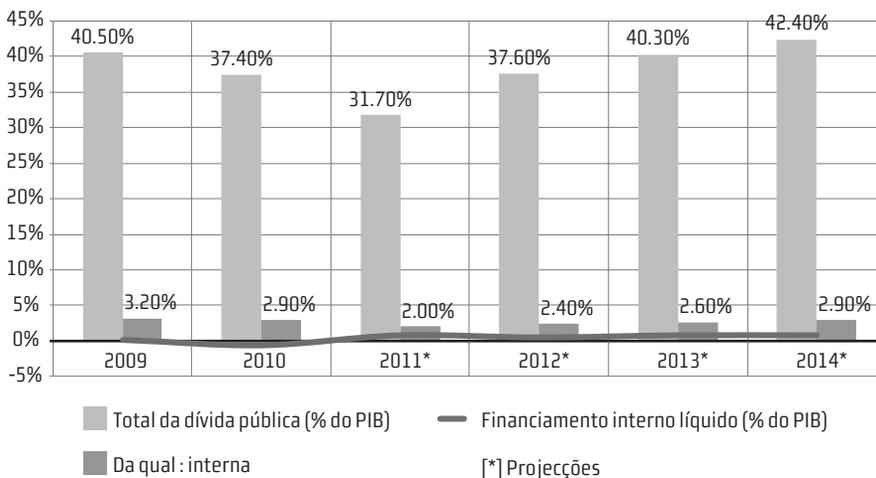
Este argumento serve para colocar em questão a capacidade de mobilização de fontes adicionais de tributação, em especial através da eliminação de incentivos fiscais que, no seu total, serviriam para aumentar o nível de receitas fiscais em cerca de US\$ 170 milhões anuais (Castel-Branco 2012). Ou seja, sem a mobilização dos recursos fiscais ociosos devido aos incentivos redundantes que actualmente são concedidos, as receitas fiscais não vão crescer significativamente nos próximos anos.

FINANCIAMENTO ATRAVÉS DO ENDIVIDAMENTO INTERNO

O endividamento interno é outra opção de financiamento ao investimento público. A emissão de BT's é uma das componentes de endividamento, mas retira da economia recursos financeiros que poderiam ser investidos em sectores produtivos, em troca de activos financeiros voláteis ao preço dos BT's.

As projecções da dívida pública apontam para um crescimento do total da dívida como percentagem do PIB até 2014 (Gráfico 2). O recurso a esta modalidade de financiamento tem estado a registar algum aumento desde 1999 (Massarongo & Muianga 2011), no entanto apresenta alguns constrangimentos para os objectivos de diversificação do investimento público. Por um lado porque os créditos internos estão indexados a uma taxa de juro de mercado. Logo, para que o Estado possa cumprir com os compromissos da dívida, precisa de investir em actividades de alto retorno financeiro e de retorno de curto prazo. Neste sentido, desvia recursos para actividades de carácter especulativo, e com altos retornos, em detrimento de actividades com elevado valor social para os objectivos de diversificação da produção (Castel-Branco 2011; Castel-Branco & Ossemame 2012). Tal especulação faz parte do processo de financeirização do capitalismo especulativo onde apenas crescem os grupos económicos nacionais com elevado poder político. Por outro lado, o recurso à dívida interna com altos juros pode levar a necessidades adicionais de endividamento futuro, o que perpetua a dívida pública, os encargos do Governo e o redireccionamento de recursos para o cumprimento dos encargos da dívida, aumentando assim as pressões sobre a mobilização de recursos para o financiamento do investimento.

GRÁFICO 2 TOTAL DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E DO FINANCIAMENTO INTERNO, EM PORCENTAGEM DO PIB, MOÇAMBIQUE 2009-2014



Além disso, se os créditos internos, de curto prazo e com altíssimas taxas de juro, crescerem, o tipo de despesa de investimento tenderá a mudar, concentrando-se em actividades altamente lucrativas a curto prazo, porém apenas lucrativas em termos financeiros para que seja possível cumprir com os encargos de dívida. Este reencaminhamento do tipo de despesa pode vir a ter repercussões em todas as outras despesas que digam respeito à função social do Estado e não só. Compromete igualmente os sectores dependentes da intervenção do Estado para se desenvolverem, tais como os sectores responsáveis pela produção de alimentos.

Um aspecto final é o facto de a política monetária estar actualmente direccionada ao controlo da massa monetária na economia. Isto leva a que, sempre que a massa monetária exceda o programado, ocorra o enxugamento do excesso via emissão de BT's. Ou seja, a dívida é contraída para estabilizar a massa monetária e não necessariamente para efeitos produtivos.

FINANCIAMENTO PÚBLICO COM RECURSO A PPP'S

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) consistem em acordos entre entidades do sector público e do sector privado e sobretudo funcionam à base de créditos comerciais, o que significa que os juros indexados são, em geral, altos e os créditos são normalmente

de curto prazo. Estes dois factores conjugados levam a uma redução do investimento diversificado devido ao desvio de recursos para o pagamento dos créditos.

A maior justificação para a criação de PPP's é a de que o Estado sozinho não poderá cumprir toda a despesa prevista, e neste sentido entrariam os grandes investidores, entre eles os bancos comerciais e investidores internacionais, que, com o acompanhamento do Estado, iriam financiar, construir e fazer a gestão de activos que, à partida, deveriam ser de inteira responsabilidade do Estado (Massarongo & Muianga 2011)

Porém, um problema com estes acordos é o facto de os sectores onde o Governo precisa de investimento do capital privado não serem, em regra, os sectores de interesse desse capital. O Estado desenvolve preferências para financiar projectos de alto retorno financeiro em vez de projectos de alto retorno social, prejudicando, por isso, o financiamento de actividades de menor rentabilidade que são priorizadas no PARP tais como a agricultura de bens alimentares para o mercado doméstico. Como resultado dessa divergência, o Estado vê-se obrigado a direccionar estas parcerias para investimentos mais lucrativos onde haja interesse do grande capital.

Decorrente deste ajustamento das necessidades do Estado às expectativas do sector privado, passa a existir um cenário em que se criam inúmeras facilidades para o capital privado, tais como incentivos fiscais, concessões quase que gratuitas de DUAT's em que as taxas de terra para as grandes explorações comerciais são irrisórias. Estas facilidades, mais uma vez, tendem a perpetuar o actual padrão de acumulação em Moçambique que essencialmente não é capaz de absorver os recursos que produz e cria incentivos e condições para a criação de um capitalismo sem riscos e com elevados custos para o Estado e que não geram receitas fiscais.

Por isso é necessário que, no processo de descoberta de novas formas de financiamento da despesa de investimento, seja analisado o carácter oportunista de qualquer investidor que encontre espaço para a acumulação de capital sem riscos, o que apenas cria campo para que o Governo consiga realizar menos e menos da sua despesa pública.

DESAFIOS DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO

O presente artigo pretendia trazer para debate uma discussão a respeito de como financiar a economia com recursos a meios internos, sem perpetuar a dependência em fontes externas e sobretudo tirando o máximo proveito dos recursos internos existentes.

A presente análise pretendia, à luz do actual padrão de acumulação e de produção, apresentar alternativas de diversificação da produção através da mobilização de recursos financeiros internos e públicos, ou seja, aumentando a capacidade de arrecadação de receitas do Estado e em geral as suas fontes de financiamento.

Uma das considerações retiradas do processo de análise é o facto de já existirem actualmente iniciativas de financiamento interno para actividades produtivas. No entanto, existe igualmente um elevado potencial que não está a ser aproveitado. Por exemplo, nas receitas do Estado, é importante olhar para os factores que levaram a que, durante os últimos dez anos, começasse a acontecer um aumento significativo do nível de arrecadação de receitas fiscais. Este aumento deve ser analisado não apenas de forma absoluta mas, acima de tudo, nos factores que levaram a este aumento, nomeadamente a maior transparência na arrecadação de receitas. Esta transparência, no entanto, tem um nível máximo que, ao ser alcançado, não reflectirá um futuro aumento do nível de receitas. Este cenário pode, no entanto, ser revertido se a análise da política fiscal incorporar os vários grandes projectos que não estão actualmente a ser tributados e que constituem fonte adicional de receitas fiscais.

A segunda consideração a extrair do texto é com relação às PPP's que, à partida, podem parecer uma fonte aliciante de financiamento, na medida em que o sector privado é quem financia e trata da logística dos projectos acordados. Porém apresenta igualmente alguns pontos fracos que estão dependentes de uma negociação entre o sector privado e o Estado. Ou seja, é necessário ter cautela para que o sector privado sirva efectivamente de uma fonte de financiamento e não de fonte de custos decorrentes de incentivos para a produção, para comercialização, para financiamento, entre outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATM, 2011. *Boletim Informativo*, Maputo: Autoridade Tributária de Moçambique (ATM). Disponível em: www.at.gov.mz [Acedido March 10, 2012].
- Castel-Branco, C.N., 2011. *Desafios de Mobilização de Recursos Domésticos: Revisão Crítica do Debate*, Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1.
- Castel-Branco, C.N., 2012. Fluxos Financeiros Ilícitos em África – Recursos Escondidos para o Desenvolvimento: Reflexões sobre Moçambique. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/FluxosIllicitosK_CNCB_25052012.pdf [Acedido June 15, 2012].

- Castel-Branco, C.N. & Ossemane, R., 2012. Desafios de Política Monetária para Redução da Pobreza em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo.
- GdM, 2009. *Proposta de programa do Governo 2005–2009.*, Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2010. *Programa Quinquenal do Governo para 2010–2014.*, Maputo: Ministério do Plano e Finanças (MPF), Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- IMF, 2010. *Republic of Mozambique: Financial Sector Assessment Program - Financial System Stability Assessment.*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1012.pdf>.
- Massarongo, F. & Muianga, C., 2011. Financiamento do Estado com recurso a dívida: Problemas e Desafios. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 161–184.
- MPD & MF, 2011. *Cenário Fiscal de Médio Prazo - CFMP (2012–2014)*, Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e Ministério das Finanças (MF). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=44&Itemid=50&lang=pt.

MEGA-PROJECTOS NO MEIO RURAL, DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO E POBREZA: O CASO DE TETE

João Mosca | Tomás Selemane

INTRODUÇÃO

O Governo de Moçambique vem implementando a versão doméstica do *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), conhecido por Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Houve duas edições do PARPA: a primeira entre 2001 e 2005, e a segunda, que vigorou entre 2006 e 2009. Actualmente, designa-se por PARP, sem o A de Absoluta, desenhado para cobrir o horizonte temporal de 2011 a 2014 (GdM, 2011).

O PARP propõe-se a responder a uma série de questões de desenvolvimento social e económico. O presente artigo pretende abordar a ligação (in)existente entre o PARP enquanto documento de orientação da política económica do Governo para combater a pobreza e a realidade existente no terreno, nomeadamente, a cada vez maior predominância da exploração de recursos naturais na economia moçambicana. Em concreto, este artigo vai analisar o caso da exploração do carvão em Tete.

Pretende-se sugerir modelos e práticas de implantação de grandes projectos que reduzam os dilemas económicos e de desenvolvimento, que promovam crescimento económico com benefício dos territórios e do país, socialmente mais equitativos, ambientalmente sustentáveis e não predadores dos recursos naturais.

Em termos de estrutura, este artigo conta com seis secções, a saber. A primeira contempla a introdução. A segunda secção refere-se ao PARP e à exploração dos recur-

tos naturais. A terceira apresenta alguns aspectos que relacionam a presença de mega-projectos no meio rural com o desenvolvimento do território e a agricultura como elemento fundamental da pobreza em Moçambique. A quarta concentra-se na governação relacionada com a gestão das situações no terreno resultantes da implantação dos grandes investimentos, com particular ênfase para a agricultura, como principal actividade até ao início dos grandes investimentos, bem como para as recentes dinâmicas na sociedade e no tecido produtivo local; nesta secção salienta-se a incapacidade da burocracia pública em exercer as funções básicas de Estado, como seja o planeamento, a regulação, a fiscalização e a monitorização. A quinta secção destina-se à análise do aprofundamento dos padrões de acumulação centrados no exterior e a consequente (re)configuração das alianças externas que sustentam o poder, excluindo ou secundarizando os grupos económicos e sociais internos. Na sexta e última secção, faz-se uma breve conclusão.

O PARP E OS MEGA-PROJECTOS

Apesar de Moçambique se ter tornado num novo-rico em recursos naturais/mineiros¹, um documento da dimensão do PARP apenas prevê vagamente “melhorar a gestão de recursos naturais de forma a aumentar o aproveitamento para a economia nacional e as comunidades locais.”

O PARP enumera quatro acções consideradas necessárias para se conseguir tal melhoria:

- A implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE);
- O desenvolvimento de um sistema de controlo de grandes contribuintes e dos mega-projectos;
- O incremento dos benefícios para as comunidades resultantes da exploração dos recursos naturais;

¹ Muitos dos recursos minerais já eram conhecidos durante o período colonial, sobretudo os minerais e em particular o carvão, as potencialidades da energia hídrica, o gás de Inhambane, entre outros. Existiram razões que justificam a então não exploração desses recursos como as seguintes: (1) a debilidade financeira portuguesa aliada ao nacionalismo económico do Estado-Novo e ao isolamento do regime, o que dificultava o interesse do investimento estrangeiro; (2) não existia uma demanda internacional de alguns destes recursos, não só mas também porque os “emergentes” ainda não possuíam as economias actuais como o défice ou os preços internacionais de outras fontes energéticas; (3) a guerra, sobretudo na sua fase final. A expressão novo-rico representa não a introdução de novos recursos naturais (o que não é possível), mas a existência de investimentos e de produções, a maioria dos quais na sua fase inicial.

- O cumprimento da legislação para que as zonas e locais onde a exploração de recursos tem lugar beneficiem de alguma proporção das receitas dessa actividade.

Apesar de o PARP ser um documento relativamente novo (aprovado em Maio de 2011) e que se espera que seja uma versão avançada dos anteriores dois PARPAs, nenhuma das quatro propostas de acção acima apresentadas é nova, muito menos pode ser considerada original na concepção do PARP.

Apresenta-se uma breve descrição e análise de cada uma daquelas acções que comprovam o acima referido.

- *Sobre a ITIE*: A implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique começou em Maio de 2009 quando o país se tornou candidato. A primeira fase do processo terminou em Junho de 2011, decorridos dois anos, tendo o país sido reprovado (considerado não cumpridor, mas com progressos significativos). A reprovação representa o insuficiente cumprimento das normas e práticas transparentes no quadro daquela iniciativa global. Portanto, a questão da ITIE é antiga e tem conhecido muitos percalços. Por outro lado, a implementação da ITIE poderá ser dificilmente considerada como uma das acções tendentes a melhorar a gestão das receitas dos recursos naturais e minerais, dado que ela (nos seus moldes clássicos, os mesmos em que Moçambique está a implementá-la) se limita a divulgar os pagamentos e recebimentos da indústria extractiva, não incluindo, portanto, outros elementos cruciais como a transparência fiscal, a publicação dos contratos assinados entre o Governo e as multinacionais², etc. Nem as autoridades provinciais de Tete, e muito menos as distritais de Moatize, conhecem os conteúdos dos contratos mineiros (Mosca & Selemane 2011), o que dificulta e ensombra o relacionamento entre os actores locais da governação e os representantes das empresas.
- *Sobre o controlo dos grandes contribuintes*: O PARP refere-se a tal controlo como uma das acções com vista a melhorar a gestão dos recursos naturais e minerais. A Autoridade Tributária de Moçambique, na sua Direcção Geral de Impostos, criou em 2010 uma Divisão de Coordenação de Mega-projectos e Instituições Financeiras. Essa divisão vem complementar a já existente Uni-

² Para além da conhecida posição governamental de não querer publicar os contratos assinados com os mega-projectos, é emblemática a recusa dos representantes dos mega-projectos em publicar tais contratos. Essa posição ficou conhecida com a publicação do segundo relatório da ITIE em Março de 2012.

dade dos Grandes Contribuintes. Isto é, tanto a Divisão de Coordenação de Mega-projectos e Instituições Financeiras quanto a mencionada Unidade dos Grandes Contribuintes são criações muito anteriores ao PARP e enquadradas no plano de aperfeiçoamento da administração fiscal em curso no país. Fica, portanto, absurdo um plano feito em 2011 estar a “prever” acções existentes há mais tempo, como o caso acima referido.

- *Sobre o incremento dos benefícios para as comunidades:* desde que Moçambique começou a ser conhecido como um novo-rico em recursos naturais, na primeira metade da década de 2000 intensificaram-se as exigências e questionamentos sobre os benefícios da exploração desses recursos para as comunidades circunvizinhas (Selemane 2009; Selemane 2010). Diferentes sectores de recursos naturais têm marcado passos diferentes: o sector florestal está mais avançado do que os sectores mineiro e petrolífero. Desde a década passada que concessionários florestais estão obrigados a canalizar 20% das suas receitas (nos termos do n.º 1 do art. 102 do RLFFB³) para as comunidades dos locais onde os recursos florestais e faunísticos são extraídos. Porém, são conhecidas várias dificuldades que não têm permitido o cumprimento integral daquele dispositivo legal⁴. Em contrapartida, desde 2007, a legislação mineira e petrolífera prevê um mecanismo similar ao das florestas e fauna bravia, sem que, até ao momento, tenha sido operacionalizado algum mecanismo de aplicação, justificado por se aguardar, desde 2007, por um regulamento que defina a percentagem a ser transferida para as comunidades mineiras e petrolíferas.

Esperava-se que a revisão da Lei de Minas, feita no decurso de 2011, incluísse a questão legal dos benefícios às comunidades. Pelo contrário, o Ante-Projecto de Lei produzido pelo Ministério de Recursos Minerais, no seu artigo 5, dedicado ao “desenvolvimento local”, limita-se a afirmar que a reversão de parte das receitas para as comunidades locais será feita através do Orçamento do Estado⁵ (Assembleia da

³ Vinte por cento de qualquer taxa de exploração florestal ou faunística destina-se ao benefício das comunidades locais da área onde foram extraídos os recursos, nos termos do n.º 5 do art. 35 da Lei n.º 10/99, de 7 de Julho.

⁴ A implementação da transferência não tem sido efectiva para a maioria dos casos. Atrasos nas transferências, alocação parcial dos recursos, trâmites administrativos inter-ministeriais complicados, dificuldades de organização das comunidades, acesso a contas bancárias, processos de decisão no seio das comunidades, entre outros aspectos, não têm permitido o usufruto dos benefícios dos 20% do valor da exploração florestal e faunística.

⁵ A inclusão no orçamento do Estado não implica uma obrigatoriedade de lei. A canalização des-

República 2002). Portanto, muito longe do que se faz no sector florestal, onde concessionários florestais canalizam directamente um quinto das suas receitas aos comités de gestão, cujos membros são eleitos pela própria comunidade, assim como a planificação dos destinos a dar ao dinheiro.

Casos como o de Tete mostram que são necessárias mais acções em prol do desenvolvimento das pessoas residentes nas zonas mineiras. Os procedimentos dos reassentamentos precisam de ser profundamente melhorados, tornados mais humanos, e com possibilidades de melhoria das oportunidades de sobrevivência.

MEGA-PROJECTOS NO MEIO RURAL, DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO E AGRICULTURA

A REALIDADE

Os estudos realizados sobre as zonas mineiras de Tete revelam vários aspectos:

- A inexistência de um plano de ordenamento do território reflectindo a especialização produtiva, as infra-estruturas, a urbanização e o reassentamento da população, as reservas naturais e ambientais, etc. O princípio da priorização da terra para fins mineiros (Conforme estabelece o nº 2 do art. 43 da Lei nº 14/2002, de 26 de Junho – Lei de Minas⁶)(Assembleia da República 2002) tem relegado para plano secundário a habitação, a agricultura e as pastagens, infra-estruturas, etc. Em províncias onde se prevê a existência de recursos em quase todo o território, este aspecto surge com acuidade especial⁷.
- O crescimento das actividades, tanto no meio rural como nas cidades, verifica-se com implantação física caótica, pressionando as infra-estruturas existentes e com ampliações sem obediência de planos directores dos municípios e pelas aptidões e potenciais produtivos agrários no meio rural.

sas parcelas de receitas ficará refém das dotações (em quantidade e regularidade) que em cada ano forem decididas. Em resumo, provavelmente nada exigirá à governação alguma dotação financeira que beneficie directamente as comunidades.

⁶ Tal disposição legal diz que “O uso da terra para operações mineiras tem prioridade sobre os outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo das operações mineiras seja superior”. O problema que se coloca, na prática, é o da inexistência de estudos comparativos que afirmem a referida superioridade dos benefícios económicos e sociais da mineração sobre outras actividades como a agricultura, o turismo, a caça, etc. nos vários projectos de mineração em curso no país.

⁷ A província de Tete está quase completamente esartejada com licenças mineiras. Niassa segue o mesmo percurso.

- Os reassentamentos reflectem o referido: as populações são deslocadas para zonas com solos menos férteis, com piores pastagens, mais distantes dos serviços e mercados, sem meios de transportes públicos, menos oportunidades de desenvolver actividades económicas formais e informais, entre outros aspectos.

O não planeamento do território conduz necessariamente a conflitos de interesses de várias naturezas, o que é agravado pela debilidade ou inexistência de normas de regulação de conflitos ou ainda devido a regimes de propriedade estatais sem mercado “oficial” e gerido com elevada rigidez, entre agentes económicos de diferentes sectores, entre as populações e os investidores, entre o Homem e a natureza (por exemplo, com a floresta e o animal bravo), entre o crescimento, o ambiente e a biodiversidade. Em resumo, a densidade de mono-actividades pode provocar rupturas nos equilíbrios e funcionalidades entre o Homem a natureza e a economia, com efeitos negativos de longo prazo.

O desenvolvimento da indústria de extracção mineira está directamente relacionado com a questão do acesso à terra. O uso e ocupação da terra necessária para a actividade mineira carece de DUAT. O DUAT atribuído com esse fim tem um período de validade e dimensão consistentes com o definido no título mineiro emitido e é automaticamente renovado quando o título mineiro é renovado⁸ (Cambaza 2009). Nos casos de Tete e Moatize, há registos de vários conflitos de terra cuja origem são os DUATs das empresas mineiras (Mosca & Selemane 2011). Perante o actual regime de propriedade da terra, o DUAT surge como uma garantia (mesmo que parcial). A longo prazo é admissível sugerir que as incontornáveis mudanças de gerações e as dinâmicas económicas e sociais, imporão novas regulamentações sobre a terra, inclusivamente no que se relaciona com os regimes de propriedade. Ou então serão as próprias realidades que farão lei.

O conflito entre o Estado e as populações dependerá dos posicionamentos da burocracia face às opções na resolução dos conflitos. Se existir a incapacidade de soluções acordadas, é provável a perda de credibilidade do Estado, o surgimento da instabilidade social e a animosidade entre as empresas multinacionais e as populações. As assimetrias dos poderes negociais entre as multinacionais, Estado e destes com as comunidades poderão resultar em actuações violentas de diversas naturezas. Existem já sinais deste tipo de manifestações, como por exemplo: (1) o arranque de eucaliptos das plantações dos projectos florestais; (2) incêndios postos em armazéns por acção

⁸ Nos termos do nº 3 do art. 43 da Lei 14/2002 (Lei de Minas) e não da Lei 14/2000 como erradamente citado por (Cambaza 2009).

humana ; (3) recusa de deslocação para os locais de reassentamento⁹; (4) greves dos trabalhadores das explorações mineiras; e (5) manifestações populares boicotando as actividades de exploração e transporte de minérios, como o caso da revolta popular de Cateme (Tete) a 10 de Janeiro de 2012, onde a população reassentada colocou barricadas na linha férrea que liga Moatize ao porto da Beira, impedindo a circulação do comboio transportando carvão¹⁰.

Várias fontes (Henrique 2012; Vunjane 2012; Pantie 2012; Muchanga 2012) indicaram como razões da revolta a falta de cumprimento das promessas por parte da mineradora Vale, no respeitante ao pagamento das indemnizações devidas, à reparação das fissuras das casas, solução para as precárias condições de vida (emprego, alimentação e assistência médica), acesso à água potável, terra arável e energia, transporte de e para Moatize e Tete.

A revolta de Cateme era de todo previsível, porque houve, desde cedo, sinais claros de forte insatisfação popular inclusive das autoridades do distrito de Moatize – facto escrito e publicado inúmeras vezes por vários autores dentro e fora de Moçambique¹¹.

Os reassentamentos são realizados considerando apenas o factor “urbanístico” - Construção de casas de qualidade e tamanho variável¹² e arruamentos. Não existem nesses locais acções de extensão rural, prestação de serviços à produção, comercialização, etc. Existem locais de reassentamentos construídos e habitados há mais de um ano, estando a população a ser abastecida de água por camiões-cisternas que transportam água a mais de 40 Kms. As terras agrícolas não estão distribuídas e os solos são pedregosos. Nestas condições, é fácil prever a redução da produção e necessidade de ajuda alimentar.

O predomínio de uma actividade económica (mineração) dificulta o crescimento de outras actividades com possibilidade de criação de externalidades conhecidas em situações similares, como por exemplo:

⁹ Este posicionamento foi verificado durante o trabalho de campo que originou o livro *EL DO-RADO TETE: Os mega-projectos de mineração*.

¹⁰ Como nas outras manifestações populares, em Cateme a Polícia da República de Moçambique (PRM) e a Força de Intervenção Rápida (FIR) responderam com repressão desmedida, disparando gás lacrimogéneo e detendo 14 pessoas consideradas líderes da revolta. Depois de tentativas de abafamento do caso por parte da imprensa – sobretudo a mais alinhada com o governo – dias depois, vários órgãos de informação nacionais e estrangeiros deram cobertura ao assunto. Este caso suscitou uma onda de solidariedade com as vítimas, dentro e fora de Moçambique.

¹¹ São disso exemplos: Selemane (2010); Mosca & Selemane (2011); Vunjane (2011).

¹² Existem reclamações das populações reassentadas alegando casas construídas sem fundações nem vigas de ferro deixando dúvidas quanto à segurança das mesmas.

- Não emergência da pluriactividade para diversificação da produção e fontes de rendimento como estratégia de redução do risco e consequente maior vulnerabilidade das populações e alterações produtivas e estratégicas das empresas multinacionais.
- Proletarização ou semi-proletarização da população a curto prazo, sem os necessários ajustamentos culturais e de profissionalização em sistemas de produção e organizações “modernas” com efeitos sobre o trabalho (por exemplo, o elevado absentismo) e a produtividade.

A criação de emprego que tem sido apresentada como um benefício local destes investimentos deve ser analisada sob várias perspectivas: (1) o investimento é intensivo em capital sendo o *ratio* investimento por emprego, em alguns casos, de muitas centenas de milhões de dólares; (2) O emprego local é sobretudo de trabalhadores não qualificados¹³ a quem são pagos salários considerados “melhores” pelas mineradoras porque superam o salário mínimo legalmente estabelecido no país. Isso mesmo quando consideradas as refeições tidas nas empresas e a assistência médica¹⁴; (3) o salário deve ser analisado também pelo seu custo de oportunidade, isto é, o que se deixou de ganhar (rendimentos, tarefas de natureza social no quadro da divisão social do trabalho no seio das famílias, etc.), para que um membro do agregado familiar se assalarie.

Os principais beneficiários dos grandes projectos são as empresas subcontratadas (geralmente de capital externo) a quem são atribuídos trabalhos como o da recuperação/construção de infra-estruturas (caminhos-de-ferro, portos, logística, transportes, habitação, hotéis, estudos, etc.). A importação ou contratação de empresas estrangeiras reside principalmente no facto de o tecido económico nacional não ter capacidade para satisfazer a demanda das multinacionais¹⁵. Localmente, existem alguns efeitos dinamizadores sobretudo derivados da demanda de habitação, hotelaria e restauração,

¹³ Em Tete, como em todo o país, existe uma quase nula oferta de trabalho de profissões com qualificação média (técnicos de minas, mecânica, electricidade, agricultura, etc.) e básica (operadores de máquinas, motoristas, electricistas, mecânicos, etc.). Este facto é derivado da secundarização ou negligência da política educativa em relação à formação básica e média.

¹⁴ Estes “benefícios” devem ser analisados segundo lógicas empresariais de assegurar maior produtividade, menor absentismo e redução dos riscos inevitáveis de “doenças profissionais”. No caso das minas de carvão está estudado em outras realidades a maior incidência de doenças respiratórias nas zonas de mineração (no caso do carvão).

¹⁵ O exemplo da importação de alimentos da África do Sul para os refeitórios das empresas é muito comentado como crítica. Porém, não existem, em Tete ou no país, empresas agrícolas capazes de fornecer as demandas em quantidades, com a qualidade e regularidade exigidas pelos compradores.

transportes de curta distância e pequenos negócios de um mercado segmentado de baixa renda (por exemplo, comércio de produtos agrícolas e animais, terrenos e habitação nos subúrbios das cidades, etc.).

A dinamização da economia local é ainda derivada da crescente procura devido à imigração de técnicos estrangeiros e de outras zonas do país¹⁶, pela massa monetária introduzida pela cultura do tabaco¹⁷ e por comerciantes que adquirem bens locais (sobretudo milho, batata e cabritos) para venda em outros pontos do país¹⁸.

O incremento da demanda de vários bens e serviços tem provocado uma significativa inflação autárquica¹⁹. Os principais afectados são as populações de baixo rendimento através do chamado imposto da inflação.

Em resumo, o caso de Tete não indica que exista planeamento físico do território integrando actividades económicas e sociais, infra-estruturas e povoamento, numa perspectiva de longo prazo e de um desenvolvimento equilibrado do território, onde o planeamento para o mercado é fundamental²⁰. Segundo, nada sugere que os rendimentos, as oportunidades de negócios e o acesso aos serviços das populações directamente abrangidas tenham melhorado. Terceiro, ainda não emergiu um tecido empresarial nacional em resposta às demandas de serviços e bens dos mega-projectos. Quarto, é destacável que existe uma pirâmide de beneficiários que, de uma forma simplificada, se apresenta no quadro seguinte:

¹⁶ Uma parte significativa do pessoal nacional contratado pelas multinacionais é oriunda de Maputo, Beira e Quelimane. As profissões especializadas (mecânicos, electricistas, etc.) são ocupadas sobretudo por pessoas provenientes dos vizinhos Zimbabué, Zâmbia e Malawi.

¹⁷ A empresa *Mozambique Leaf Tobacco* adquire tabaco aos pequenos produtores em regime de subcontratação de várias dezenas de milhões de dólares.

¹⁸ Existe bastante comércio de bens produzidos em Tete e que são adquiridos por comerciantes informais para venda em vários pontos do país, inclusivamente em Maputo.

¹⁹ Não é possível estabelecer a taxa de inflação segundo os métodos tradicionais de cálculo. Porém, os dados recolhidos no trabalho de Mosca & Selemene (2011) revelam claramente uma importante inflação local, de bens e serviços.

²⁰ Entende-se por planeamento para o mercado a realização pelo Estado de um conjunto de funções de gestão macroeconómica, de regulação, investimento público, de criação de condições para uma crescente melhoria do ambiente de negócios e de edificação de uma economia competitiva, que permita que o tecido económico opere sem grandes distorções dos mercados (intervenção pública, monopólios, dificuldades de comunicações, burocracias entorpecedoras, falta de transparência e corrupção).

QUADRO 1 HIERARQUIA DE BENEFICIÁRIOS E PERDEDORES

BENEFICIÁRIOS/GANHADORES		
ESTRANGEIROS	NACIONAL/MAPUTO	NACIONAL/LOCAL
Construção civil (portos, caminhos-de-ferro, habitação)	Técnicos de qualificação elevada	Especulação de licenças
Transportes pesados de longa distância	Técnicos especializados	Construção e manutenção imobiliária
Logística (alimentação, assistência técnica, etc.)	Grande e média especulação de licenças de exploração	Hotelaria e restauração
Consultorias	Consultorias	Transportes de curta distância
Técnicos de qualificação elevada		Aluguer e especulação imobiliária e de terrenos
Técnicos especializados		Pequenos negócios derivados do aumento demográfico e de rendimento
		Benesses de funcionários públicos
		Emprego não qualificado
		Actividades ilícitas
PERDEDORES		
		População reassentada
		Imigrantes sem emprego
		População em geral por efeitos ambientais
		População de renda baixa pelo efeito inflação
		Funcionários públicos e desempregados pelo efeito inflação

FONTE Construção dos autores com base em trabalho de campo realizado em 2011 em Tete e Moatize.

Os limites entre as diferentes fontes de rendimento (beneficiários) não são estanques. Existem beneficiários externos e locais. Seria interessante que fosse possível a realização de estudos para quantificar as proporções entre os diversos tipos de agentes económicos, assim como o número de beneficiários e perdedores²¹. Não obstante, é verificável uma divisão do trabalho entre empresas/actores económicos nacionais e

²¹ Parece evidente que são os pobres os que suportam os custos sociais dos mega-projectos: os reassentados de forma directa, conforme já referido no texto, a população que se desloca para Tete e Moatize em busca de emprego e oportunidades, a população em redor das explorações mineiras pelos efeitos ambientais e a população em geral devido ao efeito da inflação sobre o poder aquisitivo.

estrangeiros, com segmentação do mercado e poucas relações entre si. Os beneficiários locais são sobretudo dos sectores de serviços não apenas em consequência da actividade mineira mas também da produção local e de demandas criadas de outros projectos. Isto é, até ao momento, a resposta do tecido produtivo foi limitada e o aumento de actividades de pequena escala que se verifica não é somente consequência da actividade mineira, mas também da produção e comércio do tabaco.

A partir do quadro atrás pode-se induzir da existência de dinâmicas económicas e sociais que reconfigurarão grupos económicos e fenómenos de mobilidade social. Os primeiros sinais indicam a emergência de pequenos empresários beneficiando de uma demanda de segunda e terceira ordem (ou “anel”), que configuram padrões de acumulação secundários não directamente relacionados com os grandes investimentos externos. A elite das burocracias pode beneficiar através de relações não transparentes e perigosas (veja mais adiante). Grande parte da população será provavelmente perdedora pelo efeito da inflação autárquica, dos reassentamentos, da imigração com expectativas não concretizadas e, a longo prazo, devido aos efeitos ambientais negativos.

É possível realizarem-se estudos *ex ante* (antes do facto) da produção, permitindo a tomada de medidas de antecipação. Actualmente, os estudos têm como objectivo a verificação de consequência *ex post* (depois do facto) com limitadas possibilidades de correcção das falhas.

O PARP E OS DESAFIOS PARA A AGRICULTURA

Sendo a agricultura e a produção alimentar consideradas fundamentais no combate à pobreza, pretende-se, nos parágrafos seguintes, verificar o que está previsto no documento do PARP e qual a realidade nas zonas mineiras de Tete. Expõem-se primeiramente quais os objectivos e estratégias (apenas os títulos), fazem-se comentários gerais e finalmente refere-se a relação entre o documento e a realidade actual de Tete.

Em relação à agricultura, sucedem-se os programas e estratégias mas não existe a transformação estrutural nem redução do défice alimentar, mantém-se a baixa produtividade e persiste a pouca competitividade da agricultura. Estas persistências são principalmente resultantes de políticas descontínuas, inconsistentes e incoerentes em relação à agricultura, o sector que se define como a base do desenvolvimento. Apenas alguns exemplos recentes para fundamentar os adjectivos referidos: (1) descontínuas por mudanças de documentos de estratégias (com pontos e enfoques simultaneamen-

te semelhantes e diferentes)²² ou a introdução pontual e passageira de objectivos (caso da *jatropha*); (2) inconsistentes porque geralmente não fundamentadas em estudos mas sim justificadas por motivações políticas (caso do PROAGRI); (3) a valorização do metical é um exemplo incontestável de incoerência entre o discurso político relacionado com a agricultura e a prática da política económica (neste caso da política monetária).

O Estado, além da incapacidade institucional para o exercício das suas funções como referido, tem revelado uma clara decisão de não priorização da agricultura e sim dos sectores associados ao investimento directo estrangeiro (complexo mineral e energético) e à configuração de padrões externos e que aprofundam a natureza extravertida da economia. Na agricultura, por exemplo, são as culturas de exportação (algodão, caju, copra, madeiras e tabaco) as que têm merecido a atenção dos centros de decisão na captação de investimento, na atribuição de DUATs e licenças de exploração, no crédito, na organização institucional, entre outros aspectos. Não existem políticas económicas que ajustem ou corrijam a tendência de alocação de recursos realizada apenas pelos mercados, onde as culturas alimentares não possuem vantagens competitivas. Por exemplo:

- O orçamento público poderia ser um instrumento de intervenção do governo: porém, a agricultura, com excepção dos últimos três anos, recebeu menos de 3% dos gastos do Estado. Sendo a agricultura definida como base do desenvolvimento, pode questionar-se acerca da constitucionalidade dos sucessivos orçamentos²³.

²² Existiram políticas agrárias muito diferenciadas e com variações pendulares de grande amplitude (socialização (1975-1986), liberalização caótica (sobretudo ao longo da década de noventa após a implementação do Programa de Ajustamento Estrutural), Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (2007-2015 elaborado em 2007), *jatropha* (2007), Estratégia de Extensão Rural (2007), Estratégia da Revolução Verde (2008), PAPA (Plano de Acção para a Produção Alimentar, 2008), Política e Estratégia de Biocombustíveis (2009), Estratégia de Irrigação (2010), PEDSA (Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020, aprovado em 2011), PROAGRI, PARP (Plano de Acção de Redução da Pobreza (2011-2014) aprovado em 2011, PIP (Plano Integrado de Produtividade, 2011) etc. Alguns destes documentos tiveram várias edições, por exemplo o PARPA I e II substituído pelo PARP, PROAGRI I e II, os PEDSAs, etc. Mosca (2010) afirma que os documentos de políticas e estratégias não resultam de necessidades da governação, mas de condições impostas pelos parceiros da comunidade internacional para a aprovação de planos e orçamento da cooperação. São ainda políticas de defesa do poder, como é o caso da valorização do metical durante o ano de 2010.

²³ O Artigo 103, nº 1 da Constituição, afirma que, “na República de Moçambique, a agricultura é a base do desenvolvimento nacional”. No nº 2 do mesmo artigo, especifica-se que “O Estado garante e promove o desenvolvimento rural para a satisfação crescente e multiforme das necessidades do povo e o progresso económico e social do país”.

- O desarmamento alfandegário ao nível da SADC foi realizado sem quaisquer estudos sobre os efeitos na agricultura e particularmente sobre a produção alimentar²⁴: todos os sinais indicam uma clara desvantagem da agricultura moçambicana e as dificuldades de colocação de produtos nacionais quando existem bens similares ou sucedâneos nos mercados.
- Sectores de fornecimento de serviços aos produtores foram desmantelados sem criação de alternativas (produção e venda de sementes e insumos, manutenção de infra-estruturas com regadios, o estado estacionário ou regressivo da extensão rural, etc.), na expectativa de que o mercado tudo resolveria.
- Secundarização do investimento público em relação às infra-estruturas rurais, como por exemplo, as estradas que articulam localidades e zonas produtoras.

O conjunto de factos e práticas apresentados revelam que não foram encontradas as políticas para a produção alimentar. Estando identificado que a principal componente da pobreza no meio rural é a nutricional, então não são prováveis melhorias a curto prazo na segurança alimentar e na redução da pobreza. Por exemplo, Cunguara e Hanlon (2010), recorrendo aos resultados do “Grupo de Estudos 2009”²⁵, argumentam que a nível nacional, a má nutrição crónica (baixa altura por idade) para crianças menores de cinco anos baixou de 48% em 2003 para 44% em 2008. Mas o valor ainda é considerado muito elevado pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

O que se passa nas zonas mineiras revela sinais do aprofundamento da contradição entre o discurso e a realidade do combate à pobreza.

Em Tete e Moatize, não são visíveis acções da agricultura para que surjam produtores com capacidade de produção de quantidades, regularidade, qualidade e preços que satisfaçam a demanda das empresas mineiras²⁶. Por causa disso, mas também devido à assimetria de informação e inexistência de políticas públicas que promovam o agro-negócio, diversos tipos de legumes produzidos na cintura verde de Tete apodrecem por falta de mercado²⁷. Angónia, que foi um grande produtor de batata, abastecendo a cidade de Maputo e o norte do país, é agora incapaz de responder às necessidades desses projectos.

²⁴ Um dos raros estudos de que há registo é de Castel-Branco (2005).

²⁵ Trata-se do Grupo de Estudos de Aprofundamento na área de nutrição, de 2009. Relatório de Avaliação de impacto do PARPA II 2006-2009.

²⁶ O caso dos 1,500 frangos por dia para o refeitório da Vale é conhecido. O tomate, a batata e a cebola, entre outros vegetais, são importados da África do Sul.

²⁷ Conforme o jornal Notícias de 15 de Setembro de 2011, “devido à falta de mercado – Produção apodrece na cintura verde de Tete”.

As pessoas reassentadas não são assistidas por extensionistas nem existem acções específicas para compensar as mudanças de local²⁸ de produção para terras menos férteis e pastagens mais distantes dos locais de residência²⁹. Nenhuma das acções previstas no PARP para a agricultura foram ou estão sendo realizadas nas zonas dos grandes investimentos. Para além de que nada indica que venham a ser realizadas num futuro breve.

As prioridades e os objectivos estratégicos e do PARP para a agricultura e as pescas são as seguintes (GdM 2011, pp.19–22):

Objectivo geral: Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pesqueira

Prioridade 1: Melhorar e aumentar o acesso aos factores de produção.

- Fortalecer a capacidade dos serviços de investigação na produção de tecnologias para a produção de alimentos que sejam adequadas às características agro-ecológicas do País.
- Aumentar a produção e melhorar o acesso aos insumos.
- Promover as associações e cooperativas de produtores para criar economias de escala na utilização de infra-estruturas, serviços e insumos.
- Promover a expansão e utilização de investimentos públicos e privados em infra-estruturas com impacto em zonas com potencial produtivo.
- Aumentar e facilitar o acesso à mecanização e tracção animal.
- Garantir o acesso aos recursos naturais.

Prioridade 2: Facilitar o acesso aos Mercados.

- Melhorar e expandir as infra-estruturas e serviços de transporte.
- Promover a indústria de agro-processamento para o aproveitamento dos recursos locais.
- Melhorar a gestão pós-colheita e pós-captura.
- Facilitar o acesso aos serviços financeiros nas zonas rurais, assegurando o maior alcance das mulheres.
- Aumentar o acesso à informação do mercado.

²⁸ Receberam, no momento da deslocação, uma “cesta” com géneros alimentícios considerados pelos “doadores” (empresa mineira) como suficientes para 3 meses, tempo insuficiente para as famílias obterem as suas primeiras colheitas. Ademais, o período referido não é suficiente para a abertura de novas parcelas agrícolas nem para o crescimento biológico das plantas até à maturação do produto. Desconhecem-se os critérios do tempo e do tipo de “cesta”.

²⁹ As famílias já reassentadas, há cerca 10 meses, ainda não começaram a trabalhar nos campos. Referem que os solos não são aptos (Mosca & Selemene 2011).

Prioridade 3: Melhorar a gestão sustentável de recursos naturais (terras, águas, pescas e floresta).

- Melhorar o planeamento territorial e os mecanismos de gestão de terras.
- Adotar medidas de prevenção e adaptação às mudanças climáticas.
- Estabelecer um quadro normativo e operacional para a prevenção e controlo das queimadas descontroladas.

Alguns comentários gerais sobre as prioridades e objectivos acima referidos:

- Nenhuma das prioridades e dos objectivos constitui alguma novidade no quadro dos estudos e documentos existentes sobre o sector agrário e o desenvolvimento rural. Os factores que não têm permitido a melhoria do desempenho da agricultura não estão referidos.
- Grande parte dos pontos acima apresentados não é realizável no período do PARP (2011-2014).
- Elementos fundamentais de incentivo/promoção à produção agrária não estão previstos como, por exemplo, o reforço da extensão rural e dos mecanismos de transferência tecnológica, a comercialização e a estruturação do tecido económico relacionado com a produção agrária, entre outros.
- Existem actualmente dinâmicas económicas e sociais que necessitam de abordagens transdisciplinares por conterem elementos de conflito e que exigem actuações preventivas da governação.
- Não está referido o que já constitui um dado adquirido nas análises do sector agrário, que são as prioridades territoriais em função da combinação de um conjunto de factores que permitem respostas mais rápidas da produção (aptidões agro-climáticas e potencialidades produtivas, infra-estruturas, proximidade e acesso aos mercados, população, disponibilidade de terra, etc.).

A REALIDADE E O PARP

Comparando os pontos 3.1 e 3.2 e as questões da agricultura, pode afirmar-se que o que acontece nas zonas mineiras de Tete tem pouca coincidência com o preconizado no documento do PARP.

EXPLORAÇÃO MINEIRA, AJUSTAMENTO DO ESTADO E DE POLÍTICAS

A REALIDADE

A implantação de mega-projectos, com processos produtivos complexos, tecnologias de ponta, intensivos em capital, com fortes relações com o mercado internacional especializado através de multinacionais cotadas nas principais praças de valores, exigiria um profundo ajustamento do Estado: revisão de concepção, estratégias e políticas de desenvolvimento, da capacidade política e técnica das instituições públicas especializadas, eficientes, com sistemas informatizados e cruzamento de bases de dados; uma burocracia capacitada para o exercício das funções de Estado, pelo menos na versão minimalista de planeamento, regulamentação, regulação, fiscalização e monitoria; um estado transparente, tecnicamente capacitado e com poder negocial.

A província de Tete pode ser considerada um bom exemplo da falta de capacidade de resposta do estado moçambicano à azáfama da mineração. No estudo de Mosca & Selemane (2011), foram detectadas incapacidades de desenvolver as actividades minimalistas do Estado. Por exemplo:

- A Direcção Provincial do Ambiente não possui técnicos qualificados suficientes³⁰, laboratórios e outros meios para o exercício de actividades de fiscalização e monitorização.
- O Governo Provincial outorga-se a representatividade dos camponeses junto das multinacionais nas negociações acerca da deslocação das populações. E quando existem conflitos, qual o posicionamento? O Governo é sempre tido como porta-voz e defensor das empresas mineiras como aconteceu aquando da revolta popular de 10 de Janeiro de 2012 em Cateme.
- Foram detectadas ligações perigosas entre as empresas mineiras e o governo provincial, como, por exemplo, pagamento de viagens para visitas, deslocações de troca de experiências, financiamentos de cursos de curta duração, etc.

³⁰ Na altura do trabalho de campo (Julho de 2011), aquela direcção possuía 11 técnicos, sendo 7 de planificação física e 4 de outras áreas (Mosca & Selemane 2011). E os técnicos de minas? Existem informações da formação no exterior de centenas de técnicos para diversos níveis de graduação. Também existem informações de que as multinacionais contratam grande parte dos técnicos formados nas diferentes especialidades relacionadas com a actividade mineira. Realizam-se inclusivamente reuniões com os estudantes finalistas.

- A Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia revelou desconhecimento sobre os contratos entre as empresas e o governo. Pode especular-se sobre quem sabe, na governação a nível central, desses contratos. A ausência de transparência e arrogância manifestam-se no secretismo e não prestação de informação, recusas em responder a cartas e acusações de anti-patriotismo a quem procura pesquisar.

A incapacidade de governação e o secretismo sobre os contratos não contribuem para a resolução dos problemas e, sobretudo, para que a exploração mineira beneficie a população e as economias locais. São necessárias negociações para um reassentamento que interesse a todos ou que indemneze os patrimónios tangíveis e não tangíveis com valores ajustados, criando ambientes de confiança e condições para que a produção alimentar e os rendimentos das famílias aumente.

Se as populações não estão organizadas, formadas e informadas para o exercício da defesa dos seus interesses, competiria ao Estado a contratação de entidades independentes para esse efeito, isto porque a governação não pode ser simultaneamente parte interessada e arbitral.

A Lei de Minas prevê a preferência da exploração mineira sobre qualquer outra actividade económica³¹. Não estão definidos que estudos, que critérios e formas de valorização são necessários realizar e optar sobre as opções alternativas de uso do solo. Este articulado pode tornar-se de difícil aplicação sem consequência sobre a produção alimentar e a pobreza dos camponeses. Por exemplo, é sabido que uma das principais zonas produtoras agrárias do país, como é a Angónia, está quase completamente licenciada para a prospecção mineira e eventual exploração.

É fundamental definir as metodologias e o método de estimação das potencialidades económicas segundo as diversas opções de utilização. Por exemplo:

- O que se pretende maximizar (divisas, receitas fiscais, lucros empresariais, imagem do país, nível de rendimentos da população, bem-estar da população, reservas naturais e económicas para as futuras gerações, etc.), em que prazos e com que utilização do solo? Ou são exigidos simples estudos económicos de maximização de receitas fiscais e de divisas, acompanhados de estudos ambientais sobre os efeitos de curto prazo e realizados por organizações mais ou menos independentes?
- Os estudos contemplam as projecções demográficas de longo prazo e as necessidades de espaço para o exercício das funções económicas e sociais? Quais

³¹ Conforme estabelece o n.º 2 do art. 43 da Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho – Lei de Minas

serão os sistemas de produção de longo prazo e quais as implicações sobre as necessidades de solos e o respectivo planeamento físico?

É importante contextualizar o discurso oficial que revela e cria grandes expectativas dos benefícios da riqueza dos recursos minerais num contexto de grandes incertezas. A agricultura no mundo, e também nos países em desenvolvimento e em Moçambique, deve ser analisada no contexto das evoluções recentes da economia mundial. Destacam-se os seguintes aspectos:

- “O crescimento da população acima dos 7 mil milhões de humanos, com aumento da pobreza e do défice alimentar (e mesmo fome) em vastas zonas do globo (principalmente em África), muitas vezes associado a conflitos violentos e instabilidade política e social.
- A crise mundial de alimentos caracterizada pela subida dos preços dos bens alimentares no mercado internacional como resultado de variações climáticas e consequente redução da oferta das economias principais produtoras, seguido de práticas especulativas e posicionamentos proteccionistas (reforço dos stocks de segurança alimentar, cancelamento de exportações, etc.), agravando, em ciclo desvirtuoso, a espiral inflacionista³², aumento dos preços das fontes energéticas, redução da produtividade dos países maiores produtores de alimentos (Jorge 2012).
- Procura, por parte das economias emergentes, de grandes volumes de recursos energéticos (petróleo, carvão, gás, electricidade), de terra para a produção de matéria-prima (bio-combustíveis, soja, etc.), produção industrial de madeira para pasta de papel, entre outros.
- A abertura crescente das economias à escala global e regional, muitas vezes em processos precipitados que confrontam economias com dimensões, capacidade competitiva, estruturas económicas muito diferenciadas, colocando as economias pobres mais expostas e vulneráveis aos efeitos não desejáveis do mercado liberalizado.

A produção em grande escala implica a posse e o controlo dos recursos terra, água e fontes energéticas aparentemente abundantes em algumas economias menos desenvolvidas.

³² “Entre Setembro de 2006 e Junho de 2008, os preços de referência no mercado mundial aumentaram 70%, em particular para o trigo, o milho, o arroz e os produtos lácteos, sendo acompanhados por subidas, ainda que menos acentuadas, dos preços da carne de aves e dos óleos vegetais”, Jorge (2012, p. 159).

Internamente, é considerado bom o desempenho da economia, tendo em conta o ritmo de crescimento, a relativa estabilidade macroeconómica, mesmo que com indicadores elevados e com os principais balanços financiados pela cooperação (acumulação, orçamento público e balança de pagamentos), a entrada de capitais externos para o investimento, a imigração estrangeira em busca de pequenos negócios e de emprego, como consequência da crise na Europa³³.

Os volumes da cooperação tendem a baixar, não apenas devido à crise internacional, como também em consequência dos governos europeus estarem em ciclos políticos de centro-direita com diferentes concepções de cooperação (comparativamente a governos de centro-esquerda) e ainda alguns erros políticos internos, como foi o caso de situações pouco transparentes nas últimas eleições gerais, baixo comprometimento e eficácia na luta contra a corrupção, poucos avanços nas reformas económicas e na democratização da sociedade. Os discursos oficiais, excessivamente optimistas quanto à riqueza e ao papel dos recursos naturais no desenvolvimento³⁴, podem fazer ponderar acerca dos volumes de influxos da cooperação levando à redução dos mesmos.

Por outro lado, persiste a pobreza em níveis acima dos 54,7% da população. Com o aumento do número de pobres devido ao crescimento demográfico³⁵, as desigualdades sociais tendem a aumentar, a produção agrícola e especialmente de alguns bens alimentares essenciais não aumenta significativamente (Mosca 2010), os riscos de instabilidade social urbana estão latentes, a má qualidade do ensino foi assumida pela governação, a competitividade da economia não evolui favoravelmente (Mosca *et al.* 2012), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e o *Doing Business* regrediram nas últimas avaliações das respectivas organizações internacionais³⁶.

³³ A recente imigração europeia é sobretudo de Portugal. Existe um fenómeno de menor dimensão a partir da Índia e do Paquistão, além da proveniente de países africanos (principalmente nigerianos, somalis, etíopes, e senegaleses – por ordem alfabética).

³⁴ Assiste-se a discursos optimistas e simultaneamente nervosos. As elevadas expectativas de crescimento rápido dos benefícios dos recursos naturais contradizem-se com as realidades e indecisões acerca das vias e capacidades de escoamento dos minerais, da gestão de todo o sistema produtivo adjacente à actividade principal e às capacidades do Estado em desenvolver e salvaguardar os interesses nacionais face a naturais pressões externas.

³⁵ As taxas de pobreza estimadas para 2003 e 2008 ponderadas com a população dos respectivos anos indica o aumento de perto de 2,8 milhões mais de pobres (Mosca *et al.* 2012).

³⁶ Mosca (2012) analisa os últimos indicadores internacionais, referindo-se ao caso de Moçambique. “O *Doing Business* de 2012, indica o retrocesso de Moçambique no *ranking* internacional e no contexto da África Austral. (...) O Índice de Desenvolvimento Humano indica que Moçambique se localiza na 184ª posição entre 187 países avaliados (...) O último relatório *Regional Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional (Outubro de 2011) refere que,

Em resumo, Moçambique atravessa um período de expectativas elevadas mas com grandes dificuldades internas, tanto económicas, como políticas e sociais. A prática da governação indica uma clara priorização para o sector externo (investimento externo, cooperação e diplomacia económica) embora com discursos para dentro do país onde é ressaltada a luta contra a pobreza” (Mosca 2012).³⁷

O PARP E A BOA GOVERNAÇÃO

As prioridades e os objectivos estratégicos e do PARP para a boa governação são as seguintes:

Prioridade 1 – Melhorar o acesso e a qualidade de prestação de serviços públicos aos cidadãos em toda a expansão territorial.

- Melhorar a qualidade dos serviços do Sector Público em particular os BAÚS.
- Alargar a oferta de serviços (físico e temático).

Prioridade 2 – Combater a corrupção nas instituições públicas.

- Aumentar a transparência e a prestação de contas.
- Fortalecer os mecanismos de controlo interno e externo.

Prioridade 3 – Descentralização e governação local.

- Garantir a reforma e capacitação institucional da administração local.
- Consolidação e capacitação do funcionamento dos municípios e melhoria do desenvolvimento urbano.
- Reforçar a participação do cidadão na acção governativa.

Prioridade 4 – Consolidar o Estado de Direito Democrático.

- Garantir o acesso à Justiça a todos os cidadãos, em particular os economicamente desfavorecidos.
- Prevenir e combater a criminalidade com particular realce da corrupção e dos desvios de recursos do Estado.

além de elogiar o comportamento da economia moçambicana pela persistência do crescimento económico e o acerto (na perspectiva do FMI) das políticas económicas conjunturais para fazer face à crise internacional, volta a sublinhar que o tão elogiado crescimento económico gera mais pobreza e agrava as desigualdades sociais ... surgiram depois os resultados do Índice de Percepção da Corrupção, indicando que em Moçambique a situação não melhorou”.

³⁷ Extracto da comunicação com o título *Desenvolvimento Rural, Experiência de Moçambique*, apresentada em Malange (Angola) no Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Rural, realizado nos dias 30 de Janeiro, 1 e 2 de Fevereiro de 2012.

Três questões fundamentais não são referidas no PARP e estão directamente associadas aos grandes investimentos:

- A transparência (secretismo) dos contratos, a prática de execução dos investimentos e a prestação de informações ao público e à sociedade civil sobre assuntos diversos e que não afectam a “segurança do Estado”. Cumpre-se apenas, e de forma arrogante e desprezível, a não prestação de informação.
- Quais as moedas de troca para contratos tão aliciantes concedidos às empresas multinacionais de mineração no quadro geral da fusão da cooperação com os negócios entre países e elites.
- A eventual promiscuidade entre política e negócios.

A REALIDADE E O PARP

Comparando os pontos 4.1 e 4.2, pode afirmar-se que o que acontece nas zonas mineiras de Tete tem pouca coincidência com o preconizado no documento do PARP.

Para o conjunto da economia, nada indica que os objectivos do PARP estejam sendo realizados: e conforme já referido, a última avaliação do Índice de Percepção da Corrupção não alterou a posição de Moçambique no *ranking* internacional e o *Doing Business* (que contém índices de governação) piorou, como referido em 4.1.

MEGA-PROJECTOS E ALIANÇAS DE PODER

A presença e importância dos grandes investimentos implica necessariamente a inclusão do capital externo no sistema de alianças políticas. Em economias dependentes da cooperação e ajuda, e em contextos de ciclos políticos nas economias desenvolvidas do poder onde as governações são asseguradas por partidos de centro-direita e com a nova diplomacia económica, pode configurar-se uma tripla aliança de sustentação dos poderes nacionais (governo – cooperação – capital externo) em detrimento das alianças internas.

A exclusão das forças sociais e económicas internas é uma opção perigosa. Haverá um crescimento económico exclusivo, com padrões de acumulação concentrados socialmente em elites associadas directa e indirectamente ao poder, provocando pobreza e gerando sociedades e mercados fortemente duais e segmentados. O crescimento poderá ser política e socialmente legitimado se for gerador de riqueza em base ampla, com redução da pobreza, criação de classes médias e em regimes democráticos onde se tende para a igualação das oportunidades em liberdade.

Considerando o contexto nacional e local, a actual estrutura económica e o padrão de criação de riqueza, parece ser necessário: primeiro, fazer crescer a produção, a produtividade e os rendimentos dos pequenos produtores e das diversas actividades económicas do meio rural onde reside mais de 70% da população, com prioridade para a produção alimentar, principal factor da pobreza em Moçambique; segundo, recuperar a indústria transformadora, sobretudo a alimentar, bebidas, têxteis, bebidas, construção civil, embalagens assente em empresas de dimensão e tecnologia competitiva, que acrescentem valor, que seja geradoras de emprego e destinadas ao crescimento do mercado interno.

Estas opções transformariam a tripla aliança numa aliança pentagonal com a inclusão dos pequenos produtores (camponeses) e do capital industrial nacional. Esta aliança, como outra qualquer, deveria estar assente em políticas económicas que beneficiem os actores económicos associados às actividades/sectores do desenvolvimento relacionados com o mercado interno para fazer crescer a procura interna e criar uma estrutura social mais equitativa onde seja possível o surgimento de uma classe média alargada.

Esta opção implica rupturas fundamentais de política económica, das estratégias dos grupos económicos e das relações de promiscuidade entre a política e os negócios. Isto porque, a curto e médio prazos, as possibilidades de obtenção e acumulação de rendas localiza-se nas relações externas, sobretudo com o investimento directo estrangeiro de grande dimensão. Os pequenos produtores e as pequenas e médias empresas não possuem riqueza e acumulação suficientes para suportar a emergência, em poucos anos, de grupos económicos internos consolidados, de base material sólida e com relações internacionalizadas, condições essenciais para a estabilidade (segurança) e reprodução a longo prazo.

Às multinacionais estas alianças permitem facilidade de operação interna, discricionariedade e excepionalidades na aplicação da lei, contratos com condições económicas e fiscais vantajosas e fuga de capitais. Eventuais subornos de grande escala são integrados nos custos de produção e possuem como retorno as vantagens acima descritas.

CONCLUSÕES

Do exposto no presente texto, pode concluir-se que os objectivos e prioridades do PARP para o período 2011-2014 e as realidades actuais de Tete e Moatize, no que respeita à implantação dos mega-projectos de mineração, são coisas distintas. Pode-se sugerir que o definido no PARP não será cumprido, não apenas pelo ritmo das realizações como, principalmente, porque a prática da política económica e da governação é contrária ao que se encontra escrito no documento. Desta constatação pode induzir-se à afirmação de que os autores do PARP ou não conhecem o país ou são demasiado optimistas, ou escreveram o que gostariam que acontecesse ou simplesmente contribuíram para mais um dos muitos textos elaborados pela ou para a governação e que ficam depositados nas gavetas.

A realidade de Tete demonstra a existência de muitas pressas na obtenção dos resultados da exploração mineira. Os ritmos extremos, por um lado, das empresas multinacionais e, por outro, das capacidades das instituições, das infra-estruturas, do tecido empresarial, do capital humano e das populações, justificam, em parte, o caos do crescimento das zonas estudadas, com eventuais consequências imprevisíveis a médio prazo, tanto económicas como sociais e políticas.

A evolução das actuais tendências poderá produzir consequências não previsíveis a longo prazo, sobre o desenvolvimento do território, a pobreza das populações e a estabilidade social. Tete é um exemplo do aprofundamento de um modelo de crescimento concentrado, pouco gerador de emprego por unidade de valor investido, socialmente exclusivo, ambientalmente agressivo e com padrões de acumulação centrados no exterior.

A governação é a principal e porventura única responsável pela actual realidade constatada. A falta de transparência dos contratos e da gestão dos *dossiers*, a incapacidade de exercer as funções de Estado, a permissividade perante a crueza da realidade (sobretudo dos reassentamentos e da capacidade, operacionalidade das infra-estruturas e dos recursos humanos), a existência de eventuais relações perigosas com as multinacionais, a confusão do exercício simultâneo de funções enquanto parte interessada e “árbitro” em situações de conflitos de interesses, são exemplos reveladores da incapacidade do Estado de introduzir correcções para que os benefícios revertam para o país e para as populações de onde são extraídos os recursos naturais na proporção equivalente às melhores práticas no mundo. Acontecer isto significa necessariamente

mudanças fundamentais no sistema de alianças políticas e económicas que actualmente suportam o poder.

Finalmente, nada indica que a implantação de grandes empreendimentos de mineração, nos actuais moldes, venha a contribuir para a redução da pobreza, a melhoria do bem-estar da população, para um desenvolvimento endógeno, socialmente inclusivo, sustentável na exploração dos recursos naturais e ambientalmente não agressiva. Com a persistência das actuais realidades pode-se estar a caminho da “maldição dos recursos” em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Assembleia da República, 2002. *Lei de Minas, Lei no 14/2002, de 26 de Junho.*, Disponível em: <http://www.atneia.com/cgi-bin/wxis.exe> [Acedido January 23, 2012].
- Cambaza, V., 2009. A terra no Contexto do Desenvolvimento da Indústria Mineira: Pressões e conflitos em torno dos DUATs. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 217–228. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Castel-Branco, C.N., 2005. Implicações do Protocolo Comercial da SADC para a família camponesa de Manica. Estudo para a União Nacional dos Camponeses (UNAC).
- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O fracasso na redução da pobreza em Moçambique. *LSE website*. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido January 23, 2012].
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Henrique, A., 2012. Manifestações Cateme. *Jornal da Tarde*.
- Jorge, R., 2012. O mercado internacional de alimentos e efeitos sobre as economias em desenvolvimento. In João Mosca, ed. *Contributos para o Debate da Agricultura e do Desenvolvimento Rural*. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Mosca, J., 2010. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975–2009)* 1ª ed., Lisboa: Maputo: Escolar.
- Mosca, J. et al., 2012. *Competitividade da Economia de Moçambique*. IESE., Lisboa: Escolar Editora.

- Mosca, J. & Selemane, T., 2011. *El Dorado Tete: os mega-projectos de mineração*, Maputo: Centro de Integridade Pública.
- Muchanga, S., 2012. Alta tensão em Cateme. *Savana*, p.5.
- Pantie, J., 2012. Comunidades reassentadas paralisam actividades da Vale Moçambique. *Canalmoz*, p.1.
- Selemane, T., 2009. *Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique* Centro de Integridade Pública., Maputo: Centro de Integridade Pública. Disponível em: <http://www.cipie.cip.org.mz/>.
- Selemane, T., 2010. Questões à volta da Mineração em Moçambique Relatório de Monitoria das Actividades Mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussundenga. Disponível em: <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=publ&docno=50>.
- Vunjane, J., 2012. Excessos da FIR e da PRM nas manifestações de Cateme”; despacho enviado a partir da Cateme para a rede da Justiça Ambiental.

PARTE III
SOCIEDADE

POLÍTICA PÚBLICA E INTERVENCIONISMO: PORQUE EXISTE O PARP EM MOÇAMBIQUE?

António Francisco¹

...aqui está o segredo de uma boa governação: conceber um plano que está para além dos meios disponíveis... (Couto 2003, p.70).

O PARP salva-nos do Estado Falhado mas não nos liberta do estado Falido (Francisco 2012).

INTRODUÇÃO

‘O PARPA e os Frankensteins’ – Este foi o título do editorial da edição 760 do *Metical*, jornal-fax do jornalista Carlos Cardoso (2000b, p.6), ao reportar a divulgação pública de alguns indicadores do primeiro Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) 2000-2004, do Governo de Moçambique (GdM) (MPF 2000). No seu breve editorial, Cardoso colocou em paralelo as expectativas do Governo Moçambicano, sobre a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para o quinquénio 2000-2004, e as estimativas alternativas do Banco Mundial (BM). Um crescimento anual na ordem dos 7% a 9%, noticiou Cardoso, resultaria num crescimento real do PIB *per capita* da ordem dos 5%; mas como defendeu o BM, na mesma altura, durante um encontro consultivo realizado em Paris, realisticamente a economia moçambicana podia esperar atingir apenas uma taxa de crescimento anual de 5% a 7%, durante os anos seguintes:

...e isso não chega. O Banco Mundial argumenta que Moçambique precisa de crescer pelo menos a uma média anual de 10% para que haja algum impacto sensível ao nível do PIB *per capita*; caso contrário, só daqui a 100 anos os moçambicanos terão os mesmos rendimentos que hoje têm os mexicanos ou os mauricianos (Cardoso 2000b, p.6).

¹ O autor agradece os comentários e sugestões de L. de Brito, J. Mosca, G. Sugahara, I. Fernandes, Y. Ibraimo, A.S. Ganho e E. Macamo.

Entretanto, aproveitando a visita, para breve a Moçambique, de uma missão de avaliação do BM, Cardoso considerou aquele momento propício para virar, para dentro do próprio BM, a recomendação dos 10% como fasquia mínima de sustentabilidade do crescimento:

Ou seja, enquanto o Banco Mundial tiver como padrões de ‘apoio’ a Moçambique frankens-teins como o ROCS, é óbvio que uma das principais fontes de financiamento da economia – os créditos concessionais do Banco Mundial – não vai gerar PIB cá dentro mas sim endividamento externo (Cardoso 2000b, p.6).

Num outro artigo da mesma edição do *Metical*, Cardoso (Cardoso 2000a, pp.2–3) noticia o apoio do FMI ao pedido de financiamento de 500 milhões de USD, para o período 2000–2001; a garantia do BM de que entre os doadores havia disponibilidade para subsídios fiscais, pois ninguém esperava que Moçambique pudesse, a curto prazo, ter uma base tributária capaz de sustentar toda a despesa pública; recomendou o alargamento da base tributária para se ir substituindo a dependência relativamente aos donativos externos; garantiu a sua adesão a uma política pró-agricultura com uma duração mínima de dez anos; insistiu em que houvesse um ‘esclarecimento’ definitivo quanto à questão da propriedade da terra; sugeriu ao governo uma política de contratação de estrangeiros menos apertada e uma política laboral mais liberal que facilitasse o despedimento; insistiu na entrada do sector privado nos sectores de telecomunicações e de transporte de energia, e na desobstrução fiscal do comércio; e reiterou a sua proposta de que o Estado se encare cada vez mais apenas como facilitador e não como fornecedor de serviços.

Esta notícia e, em particular, a síntese das prioridades dos parceiros internacionais do Governo Moçambicano, para estimular o crescimento da economia de Moçambique, continua grosso modo válida nos dias de hoje. Segundo os dados disponibilizados pelo GdM e o FMI/BM, ao longo da primeira década do corrente Século XXI, os níveis de crescimento económico oscilaram entre as expectativas do primeiro e estimativas dos últimos, mas nunca chegou a colocar-se na fasquia de crescimento prolongado (pelo menos 10% ao ano), considerada pelo BM o mínimo indispensável para que se observe um impacto sensível na melhoria do padrão de vida dos moçambicanos.

Este longo destaque à notícia de Cardoso, no seu pioneiro jornal-fax, ilustra a importância conferida pelos doadores internacionais ao novo mecanismo de ajuda internacional a Moçambique, o chamado ‘Poverty Reduction Strategy Paper’ (PRSP),

o qual introduzia, como principal novidade, a insistência em que o Governo Moçambicano envolvesse o máximo possível a sociedade civil na sua elaboração. A existência de um PRSP foi, na altura, a condição *sine qua non* para Moçambique beneficiar do HIPC2 – o segundo alívio da dívida de Moçambique, como parte da iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) (Cardoso 2000a, p.2; MF 2008; IMF 1999b; IMF 2000; IMF 1999a).

No início da segunda década do século XXI, se Cardoso continuasse vivo e activo na sua investigação crítica e relevante, como se tornou sua marca profissional principal, tinha todos os motivos para voltar à sua metáfora dos “frankensteins” e afirmar a sua expectativa sobre o fraco impacto do PARP e seus subprodutos (por exemplo, o referido ROCS)² no estímulo à economia moçambicana. Na verdade, ao longo de mais de uma década, a política pública moçambicana mostrou-se capaz de criar diferentes tipos de criaturas, criadas ao abrigo do próprio PARP – criaturas, tal como o Monstro de Frankenstein na famosa novela com o mesmo nome, escrita por Mary Shelley e publicada, pela primeira vez, em 1818.³ Assim, os gabinetes dos burocratas, políticos e governantes moçambicanos, em Maputo, e dos funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, em Washington DC, converteram-se no verdadeiro “laboratório do Frankenstein” onde os PARPAs foram concebidos e produzidos.

Metáforas e ironias à parte, ao longo da última década, os PARPAs converteram-se no instrumento mais emblemático da política pública do Estado Moçambicano; não admira, por isso, que seja actualmente centro de atenções de analistas políticos e investigadores das ciências sociais. Neste contexto, para o livro *Desafios para Moçambique 2012*, os investigadores do IESE elegeram o Plano de Acção de Combate à Pobreza (PARP) 2011-2014, actualmente em vigor, como referência temática dos seus artigos individuais (GdM 2011a). Neste sentido, o autor deste texto, para além de contribuir com um artigo, em co-autoria, sobre os idosos em Moçambique (Sugahara & Francisco 2012), começou por identificar como tema a tratar a questão dos direitos de propriedade em Moçambique e, em particular, o papel atribuído pelo

² ROCS - “Costal Shipping Project” (ROCS): Projecto de dez anos, lançado pelo Governo de Moçambique (GOM), em 1991, visando melhorar a base de infra-estrutura de transportes da economia, o qual contou com o financiamento do Banco Mundial.

³ O romance de Shelley conta a história de Victor Frankenstein, um estudante de Ciências Naturais que cria um monstro no seu laboratório; um monstro com aparência humana que acaba por destruir o seu criador. O romance conquistou imenso sucesso internacional, tendo inspirado todo um novo género de horror, com enorme influência na literatura e cultura popular ocidental.

PARP à propriedade na criação de riqueza, protecção social e redução da pobreza dos moçambicanos.

Realizar uma investigação sobre direitos de propriedade em Moçambique, começando por centrar a atenção num documento de política pública específico, como o PARP, tem vantagens e desvantagens. Vantagens, ao permitir focalizar a análise num instrumento específico de política pública; por sinal, um instrumento que é o produto, directa ou indirectamente, da conjugação dos principais actores e forças de influência nas relações políticas e sociais contemporâneas.

Todavia, a vantagem, atrás referida, contém em si riscos e desvantagens, quer analíticas quer metodológicas. Se os PARPAs/PARP se tornaram os documentos mais emblemáticos entre as políticas públicas do Governo Moçambicano, tal deve-se mais à função política que passou a desempenhar, no quadro das relações entre os actores nacionais e internacionais, nomeadamente as relações de interdependência com os parceiros de ajuda internacional financeira ao Estado Moçambicano. Apesar de ser da inteira responsabilidade do Governo de Moçambique (GdM), o PARP é partilhado com diversos actores nacionais, acabando por reflectir diferentes interesses, incluindo interesses não necessariamente pró-pobre. Por outro lado, o PARP é um instrumento-chave nas relações de interdependência entre o GdM e seus parceiros de ajuda financeira internacional, em conformidade com a natureza e dimensão da dependência externa do Estado Moçambicano.

Tendo beneficiado de amplo apoio de diversos especialistas políticos e técnicos, e sendo um texto relativamente bem escrito, comparativamente a muitos outros documentos oficiais, podemos ficar tranquilos que os deméritos do PARP não derivam principalmente de deficiências de forma, expressão linguística e redacção. Não sendo objectivo inicial deste trabalho fornecer uma reflexão exaustiva sobre as características e, sobretudo, principais carências de conteúdo estratégico, identificáveis nos PARPAs/PARP, o presente artigo começou por centrar-se numa questão particularmente relevante, em termos de políticas públicas supostamente comprometidas com o desenvolvimento económico progressivo, abrangente e inclusivo: a questão da propriedade em Moçambique. Porém, cedo se tornou evidente que uma análise sistemática dos PARPAs, à luz da teoria moderna da propriedade, dificilmente poderia ser feita, sem que fosse precedida da clarificação de questões básicas sobre o próprio PARP; questões sobre conteúdo; outras, mais de ordem metodológica, e outras ainda, relacionadas com o contexto do exercício da política pública em Moçambique. Decorrente desta constatação, o autor

deste texto publicou recentemente o artigo intitulado, ‘Por que existe o PARP em Moçambique?’, cuja mensagem principal é resumida pela frase em epígrafe (Francisco 2012).

A necessidade de responder a interrogações tão elementares, como ‘Porque existe o PARP?’, é indicativa da falta de um debate sistemático e satisfatório sobre o contexto, os objectivos, o papel e a utilidade do PARP. Outras ilustrações são fornecidas nos artigos dos demais colaboradores, no livro a que se destina este artigo, sobre várias outras questões, mais ou menos elementares, mas igualmente merecedoras de reflexão sistemática (Castel-Branco 2012).

Este texto retoma o conteúdo do artigo do mesmo autor (Francisco 2012), beneficiando de alguns comentários, dúvidas e sugestões ao texto recentemente publicado. Exceptuando os comentários de alguns colegas do IESE, a versões anteriores ao artigo publicado (Francisco 2012), este texto ainda não pode prestar a devida atenção aos artigos dos demais colaboradores, no livro a que ele é destinado. Isto deveu-se unicamente à falta de oportunidade, em tempo útil, para apreciar os novos artigos, a fim de identificar o que existe neles de concordância e/ou divergência com o presente trabalho.

De qualquer forma, da ideia breve e ainda muito geral que já foi possível extrair dos temas dos artigos que integram o livro *Desafios para Moçambique 2012*, pelo menos um aspecto concordante e outro divergente parece possível identificar. O aspecto concordante e comum é o facto de todos os textos recorrerem ao pensamento crítico e profissional, tanto quanto possível, objectivo, positivo e assertivo. Isto é possível alcançar, com razoável sucesso, independentemente das diferenças de pontos de vista teóricos e políticos dos autores.

Quanto ao aspecto discordante, à semelhança do que já foi feito no artigo recentemente publicado (Francisco 2012), também este texto é motivado pela preocupação de se entender o PARP como parte integrante da lógica que aqui se designa por intervencionismo. Esta preocupação decorre do entendimento do autor da inutilidade da crítica pela crítica, com pretensões de objectividade e refúgio na auto-incerteza moral. Mais do que evitar a crítica pela crítica, afigura-se importante evitar tratar o PARP de forma fetichista; mesmo quando se critica o PARP, pelo que lhe falta ou pelo que possui indevidamente, corre-se o risco de o converter num fetiche, por exemplo, ao ignorar ou desconsiderar a importante distinção entre objectivos verdadeiros e objectivos declarados pelo PARP. Mais do que utilidade operacional, como é por exemplo a classificação de Castel-Branco (2012) sobre a consistência interna e consistência

externa do PARP, a distinção entre objectivos verdadeiros e objectivos tem um valor epistemológico.⁴

Este artigo tem como corpo principal o artigo publicado recentemente (Francisco 2012), sendo elaborado com três objectivos específicos. Primeiro, colocar a interrogação ‘Porque existe o PARP em Moçambique?’ no contexto mais geral do papel do intervencionismo na política pública em Moçambique. Segundo, o artigo distancia-se das críticas que insistem em apresentar o PARP, nuns casos, como uma resposta aos ‘Problemas dos outros’ (Macamo 2006, p.26); noutros casos, como a única, ou mesmo a melhor, alternativa ao intervencionismo público, alegadamente imposto a partir de Washington, é um ‘novo estado intervencionista’ *Made in Maputo*. Terceiro, o artigo mostra que as consequências da política intervencionista vão muito para além dos aspectos estritamente económicos, o que justifica que este artigo se encontre na parte relativa à sociedade, em vez da secção económica. As consequências sociais, políticas e demográficas do intervencionismo só podem ser adequadamente avaliadas quando se analisa e entendem os seus efeitos e implicações económicas.

Se queremos compreender o impacto específico de uma política pública; se queremos avaliar os méritos e os deméritos de planos de acção, ou como eles beneficiam ou prejudicam certos indivíduos ou grupos sociais, por exemplo, as pessoas consideradas mais pobres e desfavorecidas em determinado momento na sociedade, é preciso avaliar se, e em que medida, determinadas políticas influenciam (?) os resultados que os seus defensores imaginam. Em suma, a mensagem principal do artigo recentemente publicado pode ser resumida numa frase simples: “O PARP salva-nos do Estado Falhado, mas não nos liberta do Estado Falido”.

Em Moçambique, as políticas intervencionistas, implementadas quer no período socializante, quer no período de falência crónica do Estado Moçambicano, têm conduzido à servidão humana, na perspectiva hayekiana, fruto de profundas distorções do papel do Estado na economia nacional. Neste sentido, este trabalho encontra no pensamento económico e político da chamada Escola Austríaca ideias relevantes e capazes de oferecerem

⁴ O autor agradece a Elísio Macamo pelas observações e sugestões, resultantes da sua primeira leitura ao artigo publicado no Semanário Canal de Moçambique. Reconhecendo a utilidade da distinção entre os objectivos verdadeiros e os objectivos declarados no PARP, Macamo sugeriu que igual atenção merecia ser dada a uma outra distinção também útil, nomeadamente entre os objectivos verdadeiros e declarados na perspectiva dos actores políticos (neste caso do Governo, dos doadores, entre outros) e os objectivos verdadeiros e declarados no PARPA(A) na perspectiva do analista. Algumas incoerências apontadas por Francisco (2012), adiantou Macamo, parecerem derivar da não distinção entre a posição do autor (como analista) e as outras posições que são objecto da sua análise.

caminhos alternativos aos propostos pelos vários intervencionismos disponíveis, tanto os de inspiração neoclássica e monetarista como os de inspiração marxista. Em Moçambique muito pouco está sendo feito para se converter a sua economia cronicamente falida, controlada e informalizada, numa economia livre, progressiva, viável e sustentável. Isto em si é animador, no sentido de que existe alternativa ao intervencionismo e opções de interdependência entre o Estado e a Economia diferentes das prevalentes.

POLÍTICA PÚBLICA E INTERVENCIÓNISMO

Intervencionismo. Este é o termo que melhor exprime a característica mais marcante e comum nas doutrinas económicas contemporâneas influentes, defendidas por teóricos proeminentes, estadistas, governantes e líderes políticos internacionais (Kling & Schulz 2011; Easterly 2006; Krugman 2012; Sachs 2005; Stiglitz 2002; Todaro 2000).

Sabendo que o termo “intervencionismo” é usado com conotações diversas, é de toda a conveniência esclarecer o que se entende por “intervenção”. Assim, neste texto, entende-se por intervencionismo *o conjunto de normas restritivas impostas pelos órgãos governamentais, nacionais ou internacionais, e aos donos dos meios de produção e empresários, forçando-os a empregar os seus recursos produtivos e financeiros de uma forma diferente do que fariam se não estivessem sujeitos a tais normas restritivas* (Mises 2010a; Mises 2010b, p.21; Hoppe 2011; Oppenheimer 1908, pp.25–27).

O termo ‘restritivo’ pode suscitar estranheza ou dúvidas, como aconteceu com um dos leitores do artigo de Francisco (2012): se as normas forem a favor dos donos dos meios de produção, deixam de ser intervencionistas? Toda a intervenção governamental é considerada restritiva pelos liberais? Ou só é intervencionismo se o Estado age ou intervém para além do que está na Constituição? O neoliberalismo, ao defender o fraco papel regulador do mercado, tenta resgatar o liberalismo clássico? Nos programas de ajustamento estrutural, ou os PRESs (Programa de Reabilitação Económica) em Moçambique, questionavam-se os governos unicamente por serem considerados incompetentes e corruptos? A recente promoção da participação ou *ownership* é uma nova variante do neoliberalismo?

Tentar responder a estas questões aqui, entre muitas outras igualmente oportunas, implicaria alongar este texto, muito para além do âmbito e limites permitidos. Como isto não é possível, as interrogações enumeradas acima servem para assinalar o reconhecimento da sua pertinência, quer por reflectirem preocupações e abordagens

analíticas diferentes; quer porque em Moçambique, à semelhança do que acontece nas economias mais livres, nem todas as normas sociais são restritivas, no sentido aqui atribuído, como políticas de intervenção do governo ou seus parceiros internacionais na actividade económica nacional. O significado de ‘restritivo’, aqui usado, também se distingue de outras utilizações do termo, principalmente em domínios da política internacional. Sobre isto, já o economista liberal Ludwig von Mises (2010a, p.13) advertia para não se confundir o intervencionismo, no sentido de política de intervenção do Estado na actividade económica nacional, do tipo utilizações para designar a política internacional contraposta ao ‘isolacionismo’.

Não sendo possível alongar muito mais estas considerações sobre o intervencionismo, pelo menos é útil exemplificar o que o distingue de outras críticas, no papel da ajuda externa. Críticas, que sem dúvida, têm exposto importantes manifestações e mecanismos, característicos do intervencionismo do GdM e de seus parceiros internacionais, mas não são partilhados pelo autor deste texto, entre várias razões, porque apontam como alternativa um outro tipo de intervencionismo. A origem desta suposta alternativa pode ser traçada às críticas à ajuda externa e aos PARPAs, em particular, inspiradas numa perspectiva herdeira, em alguns casos, da perspectiva marxista-leninista e associadas, que representou a ortodoxia oficial do partido Frelimo e seus Governos na primeira década de independência.

Actualmente, em Moçambique, o intervencionismo de inspiração marxista apresenta-se frequentemente dissimulado num estadismo e colectivismo pragmático, beneficiando do ambiente intelectual e político saturado. Entre os críticos nesta linha, Joseph Hanlon tem-se destacado na literatura sobre desenvolvimento em Moçambique. A sua experiência jornalística permite-lhe escolher e usar evidências empíricas, principalmente anedóticas, bem armadilhadas e utilizadas na denúncia do que designa por neoliberalismo, definido por ele como “o apelo ao máximo uso das forças de mercado ao mesmo tempo que se limita drasticamente o papel do estado... um regresso ao ‘liberalismo’ do século XIX” (Hanlon 1997, p.25). No passado, o anti-liberalismo de Hanlon revelou-se obsessivamente irracional, como bem ilustra o título do seu livro, *Paz Sem Benefício* (Hanlon 1997). Um título, que na língua do autor, é mais expressivo e brutal do que na sua tradução em português: ‘Peace without profit’. Dificilmente um outro título espelharia tão bem o fundamentalismo impiedoso e trágico por detrás da ideia que a paz em Moçambique foi conseguida a preço muito baixo, sem lucro e de forma humilhante.

Não é possível referir vários outros exemplos, igualmente extremos, de uma crítica empenhada em retratar o capitalismo internacional como ‘coisa do diabo’; mas

um outro exemplo merece ser adicionado, nem que seja para evitar a impressão de que Hanlon é um caso isolado. Sérgio Vieira (2011), um dos poucos defensores do intervencionismo estatal que não esconde a sua convicção marxista-leninista, raramente perde a oportunidade de atacar, no seu estilo deselegante e vilipendiador, quem ouse defender a privatização da terra: ‘Regularmente, e alimentada pelos tenores de Bretton Woods, o maestro americano e algum coral de pobres de espírito moçambicano, tenta-se reabrir o debate da privatização da terra. A pobreza de espírito encobre a ganância em apossar-se de ...? e a servidão em relação ao estrangeiro’.

O destaque dado a Hanlon e Vieira de modo algum pretende sugerir que estes são os únicos, muito menos legítimos, representantes dos “novos” intervencionistas contemporâneos. De qualquer forma, eles são suficientemente representativos, no sentido de permitirem exemplificar o ponto sobre o intervencionismo alternativo de que, neste texto, se faz questão de distanciar. Hanlon, porque tem sido um bom porta-voz de um discurso vindo de fora, mas que se pretende passar por mais internalizado do que muitos dos discursos internos. Vieira, por ser, na opinião do autor deste texto, um espécime especial do intervencionismo fundamentalista do seu partido político, em diferentes momentos da sua gesta libertadora, segundo certas pessoas, mas para outros, uma gesta a caminho da servidão, no sentido hayekiano (Hayek 1990).

PORQUE EXISTE O PARP EM MOÇAMBIQUE?

A resposta imediata à questão do título encontra-se no significado da própria sigla: Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP). Existe, todavia, uma resposta mais qualificada, ou seja, mais informativa e capaz de explicar a origem do PARP, seus méritos e deméritos, ou, por exemplo, porque é que os PARPAs/PARP (sobre as siglas, ver mais adiante) se converteram no instrumento mais emblemático entre as políticas públicas do Estado Moçambicano. Mais emblemático do que os instrumentos definidos na Constituição da República de Moçambique, como os principais meios de intervencionismo estatal na economia e no desenvolvimento social: o Plano Económico e Social (PES) e o Programa Quinquenal (Assembleia da República 2004). Mais emblemático ainda do que os mecanismos usados pelas entidades doadoras externas, particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), na monitoria do financiamento público que o Estado é incapaz de mobilizar da poupança interna.

Uma análise rigorosa de experiências passadas na aplicação de diversos modelos de intervencionismo público em Moçambique, tanto no passado remoto como na recente, justifica e exige a maior das precauções e cuidados no exame de qualquer novo intervencionismo, supostamente alternativo e diferente dos anteriores. Em contrapartida, as alternativas ao próprio intervencionismo público, seja ele externo ou interno, só marginal e isoladamente começaram a ser experimentadas em Moçambique. Este facto é, em si, muito animador e motivador para que se acredite que o futuro poderá ser muito melhor do que foi no passado.

ORIGEM E ANTECEDENTES DO PARP

O PARP é um instrumento de política pública do GdM. Inspira-se nos ‘Documentos Estratégicos para a Redução da Pobreza’ (Poverty Reduction Strategy Papers-PRSPs), concebidos e adoptados pelo FMI e Banco Mundial (BM) em 1999 como ‘uma nova estratégia para nortear a sua assistência aos países de baixa renda’ (Ames *et al.* 2002; IMF 2003, p.3).

Em Moçambique, o GdM optou por um Plano em vez de Estratégia. Desconhecem-se as razões desta decisão, mas existem duas hipóteses plausíveis: as estratégias de desenvolvimento são definidas noutros espaços decisórios; no contexto dos PRSPs, o PARP é apenas um documento anexo. Em 1999/2000 surgiu o primeiro Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), previsto a cobrir o período 2000-2004, mas acabou por vigorar apenas em 2000 (CdM 1999; L. D. Diogo & Maleiane 2000; IMF 2000; MPF 2000). O PARPA 2001-2005, também conhecido por PARPA I, como se o inicial tivesse sido um PARPA-0, foi aprovado em Abril de 2001 (GdM 2001); o PARPA 2006-2009, também conhecido por PARPA II, estendeu-se até 2010 (GdM 2006); e o PARP 2011-2014 foi aprovado pelo GdM, na 15ª sessão ordinária do Conselho de Ministros (CdM), de 3 de Maio de 2011, e pelo Conselho de Administração do FMI, a 17 de Junho de 2011 (IMF 2011b; GdM 2011b). A referência às datas de aprovação do actual PARP visa chamar atenção para um pormenor, frequentemente descuidado (o PARP não contém qualquer referência à sua vinculação com os PRSPs), que os PARPAs só são válidos como documentos programáticos se forem aprovados simultaneamente pelas partes que o subscrevem: GdM e FMI.

SOBRE O EMPOBRECIMENTO DA DEFINIÇÃO DE POBREZA

O actual PARP em nenhum momento explica os motivos da substituição do documento da anterior designação e respectiva sigla, PARPA. Aparentemente, tirar a palavra ‘absoluta’ é um detalhe menor, mas, neste caso, denuncia uma opção analítica empobrecedora.

Presumivelmente, a intenção dos autores era de serem mais consistentes com a abordagem da pobreza como um fenómeno multidimensional. O questionamento da anterior definição de pobreza foi registado no PARPA 2006-2009, aparentemente para evitar que as políticas públicas ficassem reféns da excessiva focalização na falta de rendimentos (dinheiro ou espécie) necessários para a satisfação das necessidades básicas. Considerou-se, com razão e bem, que o monetarismo não cobria todas as vertentes da pobreza; mas a opção escolhida foi simplesmente infeliz. Surpreendentemente, uma definição operacional com o mérito de ser específica, concreta, mensurável e útil (mesmo se criticável, de vários pontos de vista) degenerou num alargamento sem limites e na seguinte definição de pobreza:

Impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades, de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade (GdM 2011b, p.5).

O limitado espaço reservado a este texto apenas permite adiantar, sem elaboração, alguns pontos adicionais sobre a actual definição de pobreza. Primeiro, ela sugere que as palavras passaram a escolher os significados, e não o contrário. ‘... [A]largando o conceito para abarcar aspectos como falta de acesso à educação, saúde, água e saneamento... isolamento, exclusão social, falta de poder, vulnerabilidade e outros’ MPD (2006, p.8), o conceito de pobreza enveredou pela imprecisão e inutilidade para efeitos de medição. Segundo, como se não houvesse melhor maneira de tornar a natureza multidimensional da pobreza inteligível, os autores parecem distanciar-se do sentido monetarista, livrando-se da palavra ‘absoluta’. Porém, não só a abordagem monetarista como também a teoria neoclássica encontra-se distribuída, ao longo do texto, misturada com outras ideias peregrinas. Terceiro, a nova definição de pobreza perdeu os atributos elementares de uma definição operacional: ser específica, concreta, mensurável e útil, para que desempenhe um papel orientador e estruturante de análises e métodos aplicáveis em circunstâncias específicas.

Quem queira fazer uso do conceito e abordagem de pobreza do PARP deve tomar como adquirida a ideia de que a pobreza é um fenómeno multidimensional;

mas se quiser ir mais além do óbvio, terá primeiro de assegurar que os significados voltem a escolher as palavras, em vez do contrário. Em seguida, deve escolher o seu próprio quadro analítico, para então dar conteúdo e sentido à multidimensionalidade da pobreza.

PRINCIPAIS OBJECTIVOS DO PARP: DECLARADOS E VERDADEIROS

Numa leitura rápida, típica do senso comum, facilmente se confunde e se toma o objectivo declarado pelo verdadeiro objectivo. Tal confusão é, na verdade, motivo de muitos equívocos e mal-entendidos, entre governantes, técnicos, analistas e avaliadores das políticas públicas. Por isso, justifica-se explicitar a diferença entre estes dois conceitos operacionais: **verdadeiros objectivos** – o móbil e a razão de sua existência; e **objectivos declarados** – aqueles que, apesar de explicitados no documento, servem de meio ou veículo para a realização dos verdadeiros objectivos do Governo de Moçambique (GdM).

OBJECTIVOS DECLARADOS DO PARP

O PARPA 2006-2009 define, no seu primeiro parágrafo, ter ‘(...) em vista alcançar o objectivo de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009’. Ter “em vista alcançar” alguma coisa pressupõe, em termos práticos, objectivos concretos e imediatos. No PARP, enquanto os verdadeiros objectivos se encontram principalmente fora ou à margem do próprio documento, os objectivos definidos surgem no documento como veículos para a prossecução do seu principal e verdadeiro objectivo.

O documento do PARP está estruturado em várias categorias: declarações introdutórias (crescimento económico inclusivo e orientação estratégica); desafios (na agricultura e pescas; no emprego e sector privado; desenvolvimento humano e social, governação, política macroeconómica e gestão de finanças públicas); objectivos gerais (4+2); orçamentação programática (envelope de recursos e sua afectação estratégica), monitoria e avaliação. Para surpresa dos menos informados, que porventura tentem verificar a consistência entre os objectivos, metas e programas declarados, de um lado, e os recursos orçamentais, do outro, descobre-se que o envelope de recursos está vazio

no PARP. Os PES/OE são aprovados pelo Parlamento, geridos e monitorados pelo MF, em coordenação com o Banco de Moçambique, FMI e outras entidades, sem qualquer ligação ao PARP, a não ser informalmente.

Basta citar um, entre vários estudos. Da análise sistemática da relação entre os PES/OE e os PARPAs, realizada por Hodges e Tibana (2005; Francisco 2005c), uma imagem clara emerge: estes dois instrumentos existem como duas linhas paralelas que nunca se encontram, em todo o processo de elaboração, implementação e monitoria. ‘A preparação do PES baseia-se numa metodologia desenvolvida em 1998, antes da adopção do PARPA e da maioria dos planos estratégicos sectoriais’, escreveram Hodges e Tibana (2005, p.66), acrescentando:

Consequentemente, o PES ainda não se tornou realmente um instrumento eficaz para a implementação e monitorização anuais do PARPA, contrariamente às intenções declaradas no próprio documento do PARPA, no qual o PES e o seu balanço são os instrumentos indicados para desempenhar esse papel (Hodges & Tibana 2005, p.66).

Os autores adiantaram que o então Ministério do Plano e Finanças (MPF) tinha começado a dar passos iniciais para corrigir estas fraquezas, assumindo um compromisso com os doadores do apoio orçamental geral, para elaborar uma matriz de indicadores e metas derivados do PARPA (Quadro de Avaliação do Desempenho, ou PAF, em inglês, Performance Assessment Framework), a ser incorporado nos PESs (Hodges & Tibana 2005, p.67).

De facto, os PAFs converteram-se num novo exercício burocrático que só não merece ser considerado inútil, porque pelo menos ajuda a justificar o salário de vários técnicos do GdM e de agências internacionais. O certo é que o actual PARP não reflecte os passos do MPF, acima referidos. Contém um ‘Anexo 1’ com uma longa lista de “Objectivos” em que nenhum deles é orçamentado, muito menos harmonizado, com as rubricas do OE.

Estas aparentes contradições e falhas no documento do PARP não são inocentes, nem tão pouco mal-intencionadas. Elas podem ser entendidas assim que se reconhece a diferença e a complementaridade entre o que aqui se designa por verdadeiros objectivos e objectivos declarados. Na verdade, tal distinção ajuda também a responder a perguntas como a seguinte: Porque é que os frequentes incumprimentos dos principais objectivos definidos nos PARPAs nunca constituíram motivos suficientes para se acabar com eles, muito menos para questionar a continuidade da ajuda externa?

O recente incumprimento dos objectivos e metas aconteceu com o PARPA 2006-2009. Em vez de atingir, em 2009, a meta de 45% de incidência da pobreza

absoluta, ficou-se pelos 55%; um nível considerado estatisticamente igual ao de 2003, mas que não consegue esconder o agravamento da pobreza em várias províncias, principalmente a pobreza absoluta (cerca de mais de três milhões de pobres, número que pode variar usando, por exemplo, os índices reconhecidos internacionalmente (Francisco 2009; Francisco 2010c).

Para não variar, os incumprimentos anteriores em nada inibiram os autores do actual PARP em declararem objectivos ainda mais ambiciosos: ‘...O PARP 2011-2014 tem como meta principal reduzir o índice de incidência da *pobreza alimentar* dos actuais 54.7% para 42% em 2014’ (GdM 2011b, p.5) (sublinhado adicionado). O conceito sublinhado visa assinalar uma incoerência surpreendente. Nos PARPAs o objectivo global, expresso no índice de incidência da pobreza absoluta, correspondia a um *quantum* de ‘condições mínimas necessárias’ (relativo a uma linha de pobreza – um certo rendimento e/ou consumo). No actual PARP, inesperadamente, o objectivo global surge focalizado na ‘pobreza alimentar’, excluindo da medida de incidência da pobreza absoluta a componente de ‘pobreza não-alimentar’. Enfim, mais uma inconsistência analítica, mas que não perturba a lógica geral, na qual a desinibição dos autores faz o maior sentido: incentiva o optimismo entusiasta e militante, por um lado, e desincentiva o optimismo realista, por outro. Isto é bem captado na citação em epígrafe.⁵

PRIMEIRO OBJECTIVO VERDADEIRO DO PARP: MOBILIZAR RECURSOS

Quais são, então, os verdadeiros objectivos do PARP? O primeiro, já acima referido como o mais importante, é o seguinte: *mobilizar recursos financeiros externos, garantindo a estabilidade política e macroeconómica da economia formal de Moçambique*. É possível discutir se o impacto da realização deste objectivo, com reconhecido sucesso, se resume ao ponto destacado por Francisco (2010a): evitar que o Estado Falido em Moçambique degenera numa espécie de Estado Falhado, similar ou diferente, dos Estados Falhados na Somália e Guiné-Bissau (curiosamente, os recentes acontecimentos neste País parecem indicar que o Estado Falhado é mais o oficial do que o extra-legal).

Porém, quando as pessoas são confrontadas com episódios, isolados e temporários, como os recentes tumultos populares em Maputo (Fevereiro 2008 e Setembro 2010), os consensos aumentam espantosamente, independentemente das diferenças

⁵ A generalidade dos trabalhos dos outros colaboradores no livro *Desafios para Moçambique 2012* centram a sua atenção nos objectivos declarados (Castel-Branco 2012; Castel-Branco & Mandlate 2012; Castel-Branco & Ossemane 2012; Ibraimo 2012; Muianga 2012; Woodhouse 2012).

ideológicas e políticas. Face ao risco dos episódios trágicos temporários se generalizarem e prolongarem, nem os mais avessos aos PARPAs deixam de apreciar o seu papel crucial na mobilização dos recursos financeiros externos, indispensáveis para garantir uma paz e estabilidade relativa; ou seja, apreciam e reconhecem que o PARP não resolve apenas os ‘Problemas dos outros’ (Macamo 2006, pp.26–27).

Em geral, este objectivo vinha sendo implementado com sucesso, através dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) do FMI; ou, no caso de Moçambique, dos chamados Programas de Reabilitação Económica e Social (PRES), implementados nas décadas de 80 e 90. O primeiro grande objectivo não seria, por si só, suficiente para justificar a substituição dos PAEs. Existe, para tal, um segundo objectivo verdadeiro, igualmente importante na justificação da existência do PARP.

SEGUNDO OBJECTIVO VERDADEIRO DO PARO: LEGITIMAR A AJUDA INTERNACIONAL

Para além de dar continuidade à função de mobilização dos recursos financeiros, como deixaram claro o FMI e o BM, em 1999, os PRSPs foram motivados por um novo contexto, observado no final do século XX. As dívidas públicas acumuladas por vários Estados muito endividados tinham atingido níveis insustentáveis. Por exemplo, em 1998, o *stock* nominal da dívida pública moçambicana representava 153% do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de 13 vezes mais do que as receitas do Estado e 25 vezes as exportações de 1998. Para continuar a fazer face ao serviço da dívida, o GdM precisaria de 43% das exportações, 23,5% das receitas do Estado e 2,7% do PIB de 1998 (MF 2008, p.3).

Esta situação forçou os credores internacionais a optarem pelo reescalamento, ou mesmo cancelamento, parcial ou total, de um conjunto de dívidas públicas, incluindo a de Moçambique. Neste contexto, é importante referir também a crítica e movimento internacional aos programas de ajustamento estrutural, e a favor do perdão da dívida. Isto acabou por convencer o FMI a reconhecer que o seu programa não estaria a ter os resultados desejados: ‘The IMF’s... (ESAF): Is It Working?’ (IMF 1999b).

Se a questão das dívidas públicas se resumisse a uma operação contabilística, de reescalamento ou abatimento das dívidas, o FMI/BM não teriam inventado os PRSPs. Um instrumento inovador, segundo o FMI e avaliadores independentes, com uma nova estratégia de redução da pobreza, mas algo mais. A ajuda internacional

massiva passou a ser justificada em torno da ideia que iria também promover a participação e ‘apropriação’, ou adoptando a expressão em Inglês, por ser mais expressiva, *ownership*, por parte dos beneficiários dos recursos financeiros externos, (Goldsbrough *et al.* 2004; IMF 2011b), neste caso, os moçambicanos.

Adicionalmente, o FMI/BM passaram a exigir que os governos beneficiários da ajuda externa orientassem as suas políticas para a redução da pobreza. Tal como no passado, o GdM percebeu a intenção da mudança em perspectiva, concebendo os PARPAs como parte de um sistema de planificação nacional mais amplo, incluindo: orçamentação e cenarização fiscal de médio prazo (CFMP); operacionalização anual, através do PES e Orçamento de Estado (OE); instrumentos de criação de consensos na opinião pública, como a Agenda 2025 e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs) (GdM 2011b, p.5).

A nível dos países doadores, o FMI/BM empenharam-se em mobilizar outros actores internacionais em torno dos PRSPs, considerados instrumentais na ligação entre as acções públicas nacionais. A Organização da Nações Unidas (ONU) aderiu imediatamente ao processo. No seu estilo característico, de entusiasta mobilizadora, a ONU lançou a Declaração do Milénio, fixando como meta a redução da pobreza mundial para metade, entre 1990 e 2015 (IMF 2011a; UN 2000). Outras organizações, e particularmente activistas individuais, não quiseram ficar atrás; saliente-se, por exemplo, o plano grandiloquente de Sachs (2005): acabar com a pobreza até ao ano 2025. Em Moçambique, numa das suas visitas, Sachs (2006) criticou as metas do PARPA: ‘...aumentar o acesso aos serviços de saúde em nove pontos percentuais... Isso não é meta – é rendição ...O PARPA II não é suficientemente ambicioso, e sabemos porquê’, afirmando: ‘O apoio da comunidade internacional não está lá’.

Perante aspirações destas, não admira que analistas inteligentes, como por exemplo Macamo (2006, p.26), suspeitem que objectivos tão para além da capacidade realista dos moçambicanos só podem visar resolver os ‘Problemas dos outros’. Segundo Macamo, o PARPA é um documento curioso, ao reclamar a sua fama com base na convicção de que se trata da solução dum problema que não é moçambicano. Porém, adianta Macamo (2006, pp.26–27): ‘... o PARPA formula um problema de doadores como se de um problema moçambicano se tratasse, ao qual dá uma solução também de doadores como se de uma solução moçambicana se tratasse...’. Afinal, qual é o problema dos doadores? ‘... o problema enfrentado pelos doadores de justificar o auxílio ao desenvolvimento, incluindo o perdão da dívida a países que resistem ao desenvolvimento’ (Macamo 2006, p.27).

Ironias à parte, uma década após o início dos PRSPs e em Moçambique os PARPAs, é improvável que Macamo, entre outros críticos, acreditem que o actual PARP se tenha convertido na solução orientadora dos moçambicanos, na resolução dos seus reais problemas económicos e sociais. O descrédito aumenta à medida em que os cidadãos percebem que os mecanismos de legitimação do PARP, pouco ou nada servem para ele merecer ser reconhecido como instrumento válido. Os chamados Observatórios da Pobreza, recentemente rebaptizados como Observatórios de Desenvolvimento, testemunham a inutilidade quer do PARP quer dos próprios Observatórios para a monitoria efectiva e profissional da aplicação dos recursos públicos (Castel-Branco 2011; Francisco & Matter 2007; Macamo 2006, pp.28–31).

Numa avaliação mais substantiva, na linha de Chomsky (2002, p.19), os PRSPs são vistos como ‘fabricação de consentimento’. Segundo Chomsky, “Os mecanismos da democracia tal como nós os aplicamos são claros: o país deve ser dirigido por cidadãos ‘responsáveis’, uma vanguarda – o que não deixa de lembrar o leninismo – os outros têm apenas de ficar sossegados” (Chomsky 2002, p.19).

Significa, assim, que o segundo grande objectivo e motivação dos PRSPs/PARPAs têm uma dupla natureza: 1) conseguir a indispensável legitimidade e consentimento da opinião pública, para a manutenção da ajuda internacional aos países subdesenvolvidos; e 2) garantir a reprodução dos meios políticos de aquisição de riqueza quer seja à custa dos meios económicos de produção e troca assentes na produtividade, quer pela conversão da ajuda externa em ‘recurso renovável’, um termo que será retomado mais adiante. Se o financiamento externo é fruto das contribuições fiscais dos contribuintes dos países das economias avançadas, em vez da poupança acumulada na economia nacional, ambas as partes precisam de encontrar a devida legitimação pública.

Neste âmbito, a crescente intervenção junto da população moçambicana, tanto do GdM como dos doadores e organizações não-governamentais, centram-se em actividades e serviços sociais afáveis, perante a opinião pública, como são as funções atribuídas ao sector público: escolas, saúde, infra-estruturas, financiamento central e distrital dos chamados ‘7 milhões’ (expressão popular do chamado ‘Orçamento de Investimento de Iniciativa Local – OIIL- (Sande 2011)) , subsídio ao transporte e consumo urbano, frequente manipulação das taxas de juros, entre outros. Em termos programáticos e técnicos, os PARPAs são dispensáveis e irrelevantes para a gestão e monitoria regular do FMI. Quem quiser perceber e explicar o papel intervencionista do governo e dos seus parceiros internacionais, em vez de desperdiçar o seu tempo olhando para a sua função ‘participativa’ e aparentemente empoderadora de

instrumentos como o PARP, terá que se concentrar na acção de monitoria técnica e profissional regular, quer do MF e Banco de Moçambique, quer do FMI/BM; uma acção muito mal espelhada nos websites dos PAFs e do MPD, mas relativamente bem compensada pelos websites do FMI e do BM.

INTERVENCIONISMO VERSUS INTERVENCIONISMO(S)?

Num período em que os teóricos da política económica, governantes e líderes políticos, dos mais variados quadrantes ideológicos, se unem para enfrentarem a crise económico-financeira internacional, até os mais abnegados defensores da socialização generalizada dos meios de produção parecem concordar com a lógica do intervencionismo. Isto é, a lógica do sistema de normas restritivas impostas através dos meios políticos e que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam, se pudessem decidir livremente. Afinal de contas, se a propriedade privada se mostrou capaz de sobreviver ao escrutínio da história da humanidade, não admira que o sistema intervencionista encontre no mercado controlado e no planeamento centralizado, dirigista e burocrático, bem como no colectivismo socializante, os mecanismos políticos possíveis para imporem caminhos alternativos à via de aquisição da riqueza, através dos direitos de propriedade e do livre mercado.

O sociólogo alemão Franz Oppenheimer, no seu livro *O Estado* (1908, p.25), publicado há mais de cem anos, identificou duas formas fundamentalmente opostas de aquisição dos meios de satisfação dos nossos desejos e, mais genericamente, riqueza: trabalhar e roubar (Oppenheimer 1908, pp.24–27). Na verdade, considerando a experiência moçambicana, poderíamos acrescentar uma terceira forma – pedir – importante via de enriquecimento, por parte das elites moçambicanas contemporâneas.

À aquisição de riqueza por via da produção e da troca do trabalho próprio pelo equivalente do produto do trabalho alheio, Oppenheimer chamou-lhe de “meios económicos”. A segunda forma de aquisição de riqueza, em vez de recorrer à produtividade, recorre ao confirmo unilateral, incluindo o roubo da propriedade e a extorsão do produto alheio, através do uso da força e coação. A esta segunda forma, Oppenheimer chamou-lhe de “meios políticos”.

A terceira forma de aquisição de riqueza, aqui considerada por pedir (ajuda, doações ou esmola), recorre à dissimulação e persuasão pacífica, em vez de violência. Porém, a persuasão e dissimulação aplicam-se a quem se pede (ao doador), geralmente

em nome do povo e dos desfavorecidos, mas frequentemente após, decorrente ou no decurso de processos políticos violentos e destrutivos, do próprio Governo. É o caso de Moçambique, em que a ajuda internacional, solicitada pelo Estado Moçambicano ao longo das décadas passadas, assenta em sucessivas justificações: superação da herança colonial e da guerra civil;⁶ crise internacional, calamidades naturais, termos de troca, entre outras justificações, usadas com maior ou menos cinismos, para sensibilizar e convencer os doadores a fornecer apoio financeiro praticamente a custo zero.

Uma ajuda externa que começou por ser mera emergência, em resposta à grave falência económica e financeira provocada pelo partido Frelimo e agravada pela guerra civil movida pela Renamo, converteu-se numa ajuda externa à correcção dos desequilíbrios de curto prazo na economia moçambicana (Abrahamsson & Nilsson 1997; Serra 2004; Pavia 2000); uma ajuda decorrente da adesão do Estado Moçambicano, em 1984, às Instituições de Bretton Woods e de acções políticas como o *Acordo de Nkomati* de 1984, entre o GdM e o Governo da África do Sul (Abrahamsson & Nilsson 1994; Francisco 2002; Francisco 2010b). Estendeu-se depois, até aos dias de hoje, numa assistência prolongada, através do que o MPF (2001, p.1) tem designado por instrumentos de ‘programação rolante e dinâmico’. Tendo em conta os recentes exercícios de cenarização da sustentabilidade da dívida, até ao ano 2030, o GdM e seus parceiros internacionais prepararam-se para viabilizarem a dívida externa moçambicana, em praticamente toda a primeira metade do século XXI (IMF 2011c; MF 2010).

A ajuda externa dura há mais de um quarto de século, mas se o GdM mantiver o ‘bom desempenho no cumprimento do seu programa de reformas’ (MF 2008, p.3), não será difícil estendê-la para além de 2030 (IMF 2011c; MF 2010). Neste contexto, o suposto mandato de ‘curto prazo’ do FMI (Castel-Branco 1999, p.2) está claramente transformado num curto prazo *ad aeternum*. Por imposição do FMI? Evidentemente que não. Afinal de contas, Moçambique apenas está a fazer uso do direito que aquele organismo governamental internacional, constituído por 187 governos membros de todo o Mundo, lhe confere; ou seja, pedir socorro e intervenção financeira e técnica ao FMI, como Banco Central dos Bancos Centrais, quando já não consegue lidar sozinho com erros irremediáveis que cometeu (Francisco, Ali & Ibraímo 2011, p.303; Kanitz 2002).

⁶ Não admira, por isso, que a liderança da Frelimo recuse admitir que a guerra dos 16 anos, em Moçambique, tenha sido uma “guerra civil”. Reconhecê-lo implicaria aceitar parte da culpa por uma das guerras mais devastadoras em África, o que reduziria parte do efeito de vitimização conseguido pelo Governo Moçambicano junto da comunidade internacional.

Os estudos sobre a sustentabilidade da dívida, realizados pelo Ministério das Finanças (MF), com apoio do FMI/BM (IMF 2011c; MF 2010), surgiram pouco antes do mais recente entusiasmo em torno da nova expectativa dos potenciais dividendos muito lucrativos da exploração de recursos naturais (e.g., carvão, gás natural, entre outros). O tempo dirá quando é que os fundos financeiros resultantes das novas explorações de recursos naturais em Moçambique passarão a contribuir tanto ou mais do que a ajuda externa tem contribuído até aqui, para os recursos públicos do GdM. Ao longo das três décadas passadas, a ajuda externa converteu-se no que pode ser considerado o principal ‘recurso renovável’ da economia formal moçambicana. Um recurso que, por enquanto, continua muito mais competitivo e gerador de valor acrescentado para o Estado Moçambicano do que qualquer outro recurso natural ,presentemente em exploração no País.

Por isso, não se admira que o PARP continue por algum tempo mais, o instrumento mais emblemático entre as políticas públicas do Estado Moçambicano. De igual modo, não deve ser motivo de surpresa que, nos próximos anos, alguns governantes passem a comportar-se como se tivessem acabado de ganhar o maior Jackpot do Mundo. Apesar de ainda não terem recebido esse Jackpot, presentemente, a grande ansiedade de alguns governantes em se verem livres dos doadores tem aumentado, principalmente quando os mesmos se mostram menos complacentes e paternalistas do que no passado.

Será interessante observar, nos próximos anos, se as novas oportunidades proporcionadas pelos recursos financeiros irão, de facto, contribuir para a verdadeira libertação de Moçambique da ajuda externa. Não será fácil, mesmo que exista vontade. Não será fácil, porque não se trata de uma simples substituição dos detentores dos recursos financeiros - até aqui os recursos doados pela comunidade internacional, passando depois para os recursos obtidos, por exemplo, por via da fiscalidade ou da chamada ‘responsabilidade social’ das empresas que explorem os recursos naturais. Muito mais difícil será, certamente, libertar a Função Pública, serviços administrativos públicos, sectores sociais e até mesmo as organizações da sociedade civil (ONGs), que ao longo de um quarto de século, se tornaram viciados ou *addicted* (na expressão inglesa), ao dinheiro ‘fácil’ da ajuda externa (Castel-Branco 2011, p.23; Macamo 2006; Shleifer 2009, p.387).

Será um erro grave subestimar-se a profunda e prolongada ajudado-dependência em que o Estado, a economia e a sociedade civil, principalmente formais, vivem mergulhados. Parte significativa dos moçambicanos, principalmente a parte com

maiores ligações, experiência e habilitações em sectores modernos, tornou-se ‘ajudo-dependente’ – isto é, uma espécie de toxicodependente, em termos institucionais (de infra-estruturas e funcionamento corrente) e psicológicos, de uma ajuda convertida em droga ou substância tóxica. Grande parte da ajuda externa recebida, nos anos passados, tornou-se tóxica, corrosiva e debilitadora do tecido produtivo e social da sociedade moçambicana (Moyo 2010; Shikwati 2005; Shleifer 2009).

Só por ingenuidade, ou pior ainda, desonestidade consciente, poderá alguém defender que Moçambique se libertará facilmente da ajuda externa, assim que o Estado Moçambicano encontre fontes alternativas para substituir os recursos financeiros até aqui provenientes dos doadores. Sim, libertar-se de um doador e substituí-lo por outro é relativamente fácil. Os dirigentes políticos do partido no poder aprenderam a fazê-lo, ao longo das décadas passadas; a maior aprendizagem talvez tenha sido a que envolveu a mudança da ajuda do bloco socialista, para a ajuda dos doadores das economias capitalistas, sejam nórdicos ou norte-americanos. Na última década, os governantes também souberam escolher e trocar de doadores, por diversas razões, incluindo vantagens ou mesmo caprichos de ambas as partes. Contudo, assumir que este longo processo de ajuda externa possa ser facilmente substituído assim que se disponha de uma acumulação financeira interna significativa, por enquanto não passa de mera conversa de ajudo-dependente. Conversa idêntica à de um toxicodependente que acabe de ganhar um *jackpot*, e por alguns momentos, acredita que irá ter juízo e curar-se facilmente da droga de que depende; porque a sua dependência é crónica e profunda. Em vez de se curar, o que de seguida faz é substituir uma droga mais barata e leve, por outra mais cara e forte.

Muito provavelmente a questão da ‘ajudo-dependência’ será escamoteada pelos líderes políticos e governantes; tal como têm escamoteado, enquanto é conveniente, as crises internas e internacionais, ou todas as advertências relacionadas, por exemplo, com a polémica sobre a ‘maldição’ dos recursos naturais, em vários países africanos e não só. Isto não acontece somente com os políticos e governantes. Estes têm o apoio de diversos intelectuais, como tem acontecido em reacção aos autores que questionam os benefícios da ajuda externa. Alguns dos exemplos mais recentemente foram as reacções às fortes críticas da economista zambiana Dambisa Moyo (2010), no seu livro “Ajuda de Morte” (Dead Aid); e do economista queniano James Shikwati (2005) – ‘Pelo amor de Deus, por favor parem a ajuda!’. Estes, entre vários outros autores, têm apresentado evidências empíricas concretas, sobre a forma como a ajuda alimentar e humanitária a África tem vindo a ‘matar’ a possibilidade deste rico continente evoluir

por si só e afirmar-se na economia mundial, com base nas suas próprias riquezas. Em contrapartida, aparece sempre alguém, preferivelmente uma opinião com autoridade internacional, a dizer: ‘não é bem assim’; as evidências são caóticas e fracas; e cortar a ajuda não seria a melhor resposta (Collier 2009).

Ironicamente, as recentes denúncias dos problemáticos impactos da ajuda externa, no continente africano em geral, apenas dão razão às críticas liberais, desde a década de 1950 e ao longo do século XX, com destaque para o economista Peter Bauer (1993; Bauer & Basil Yamey 1982). Enquanto vários países recém-independentes aderiam ao planeamento centralizado socialista, Bauer (1915-2002) e outros autores liberais remavam contra a crença numa riqueza estática e numa economia vista como um jogo de soma zero, onde para um ganhar o outro tem que perder; contra o uso e abusos do discurso marxista-leninista (e não só) sobre a exploração, muito conveniente para os governantes dos países pobres, interessados em encobrir a sua apetência para o centralismo, dirigismo e ditadura estatal, nuns casos como ‘ditadura do proletariado’, noutros como ‘nacionalismo africano’. Porém, no início do século XXI, muitas das teses de Bauer são crescentemente aceites, representando ‘uma vitória da persistência e da coerência de pensamento, e um incentivo para quem equaciona ideias impopulares, mas correctas’ (Fonseca 2006).

Ler e usar o PARP pode tornar-se numa experiência intelectual penosa, frustrante e desorientadora, mas não é obrigatório que assim seja. Penoso não porque o texto esteja mal redigido; comparado com muitos outros documentos oficiais, o texto do PARP é fluente e de fácil leitura. O que o torna penoso é a sua enorme pobreza analítica, como foi ilustrado com o exemplo da definição oficial de pobreza. Frustrante porque, apesar do visível esforço dos autores em parecerem optimistas, a sua incapacidade é notória ao proporem políticas públicas que, no fundo, pouco mais conseguem, a não ser evitar o Estado Falhado. Os PARPAs, incluindo este PARP, são documentos frustrantes relativamente a qualquer expectativa de Moçambique se libertar do Estado Falido. Desorientador, porque grande parte das críticas à ajuda externa, e particularmente ao PARP, deixa os leitores sem directrizes analíticas e morais, nem opções práticas construtivas e efectivas.

Na verdade, a experiência mais positiva desta reflexão reside no esforço que exigiu ao autor deste texto em discernir e distanciar-se de críticas, igualmente frontais e incomplacentes, mas substancialmente diferentes da abordagem aqui defendida. Críticas que insistem em considerar o PARP como mera resposta aos ‘Problemas dos outros’. Mas no final, qual é a sua proposta alternativa? Substituir-se o intervencionis-

mo público, por ser alegadamente *Made in Washington*, por um novo intervencionista público *Made in Maputo*.

LIÇÕES E IMPLICAÇÕES

Que lições e implicações a extrair do argumento apresentado neste texto? Que lições alternativas ao argumento, em particular, segundo o qual a melhor alternativa ao intervencionismo estatal e externo, a partir de Washington, um outro e mais intervencionismo *Made in Maputo*? É provável que esta última interrogação suscite dúvidas, como já aconteceu, com um dos comentadores que leu uma versão anterior deste texto. Não é possível fundamentar aqui o argumento sobre a natureza intervencionista de muitas das acções propostas pelos Estados que financiam e integram as instituições financeiras internacionais; principalmente no caso específico do FMI, um organismo governamental (ou seja, diferente do habitual termo ‘multilateral’ para distinguir de ‘bilateral’), regido por funcionários públicos, composto presentemente por 187 governos membros, cuja influência é proporcional ao valor da contribuição accionista de cada governo.

Existem várias lições, de ordem analítica e metodológica, bem como práticas e com implicações aplicáveis às políticas públicas. Por razões de espaço, enumeram-se apenas três exemplos.

Uma primeira lição de natureza epistemológica diz respeito à leitura e interpretação do PARP. Esta reflexão permite concluir que, em vez de tentar avaliar ou julgar o desempenho do PARP pelos seus resultados, o mais apropriado é considerar os custos da alternativa; ou seja, seguir a sugestão de Taleb (2004, p.22), que considera a ‘história alternativa’ se, por exemplo, os recursos mobilizados fossem aplicados de maneira diferente. Tão pouco, como afirma ainda Taleb (2004, p.22), tem sentido tentar avaliar a qualidade das decisões (e.g. as metas de redução da pobreza) apenas na base dos seus resultados. Um ponto entendido e defendido quando as metas e resultados não são alcançados (como aconteceu com o PARPA 2006-2009) – ‘aqueles que têm sucesso atribuem o seu sucesso à qualidade da sua decisão’ (Taleb 2004, p.22).

Segundo, ‘o PARPA é propriedade de Moçambique’, escreveu Macamo (2006, p.29), referindo-se às avaliações que indicam ‘forte comprometimento com os objetivos da iniciativa’. Sem rodeios e com a frontalidade e coragem que tem caracterizado este sociólogo, Macamo não hesitou em usar a palavra apropriada: hipocrisia. Uma

hipocrisia em torno de um ‘eufemismo diplomático’, no qual o próprio termo ‘diplomático’ está a mais, por ser ele próprio eufemístico, considerando que a hipocrisia se tornou demasiado grosseira para merecer ser considerada diplomática. Este tipo de hipocrisia em torno da propriedade (*ownership*) do PARP, cada vez mais reconhecida publicamente, esconde hipocrisias piores.

Um exemplo concreto tratado no artigo que inspirou este texto diz respeito à questão da propriedade sobre os recursos naturais. A palavra propriedade, em referência aos regimes de propriedade sobre os recursos naturais praticados em Moçambique, nem figura no documento PARP. Isto não surpreende, tendo em conta a posição clara do partido no poder e do seu Governo, em defesa do monopólio estatal sobre a terra e sobre os recursos naturais. O que de algum modo surpreende (mas, de facto, não devia) é ver os doadores serem acusados, pelos críticos antiliberais, de defenderem o liberalismo ou o livre mercado, quando são eles que mais têm pago e financiado o monopólio do Estado Moçambicano sobre os recursos naturais.

Terceiro, quanto ao impacto prático e aplicável às políticas públicas, com destaque para o papel do planeamento. Será que devemos concordar com Easterly (2006, p.5), quando afirma: ‘o plano certo é não ter nenhum plano’? De modo algum. Tal sugestão é, sem dúvida, uma dádiva lamentável e peregrina, oferecida aos defensores do intervencionismo estatal; um testemunho (insuspeito?) vindo de um autor reconhecido como liberal, ao ponto de se ter tornado incómodo no BM, que os críticos do liberalismo consideram ser um dos principais instrumentos do neoliberalismo.

Existem várias alternativas ao intervencionismo público que tem sido apresentado como a melhor ou mesmo única alternativa ao neoliberalismo, caricaturado como representante do *laissez-faire* do liberalismo clássico. Curiosamente, em 1949 Mises (1990, p.1004) respondeu a esta questão, como se estivesse a responder especificamente a Easterly: ‘A alternativa não é ter ou não ter um plano. A questão essencial é: quem deve fazer o plano?’. Outra opção menos substantiva do que a anterior diz respeito à dicotomia entre ‘plano’ versus ‘plano’, no próprio domínio público. A *Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR)* (CdM 2007) identifica uma importante e útil diferença e proposta: o GdM devia privilegiar um ‘planeamento para o mercado’, em vez de insistir no ‘planeamento do mercado’.

Vale a pena recordar, no que toca à possibilidade de uma maior *ownership* da sociedade sobre as políticas públicas implementadas em Moçambique, a indiferença manifestada pelo GdM e parceiros directamente envolvidos na preparação do PARPA 2006-2009, a uma proposta de Francisco (2005a; 2005b) para que os PARPAs

passassem a ser usados internamente, à semelhança do que tem acontecido entre Governo e FMI, com instrumento de parceria entre o GdM e os actores nacionais, incluindo representantes do sector produtivo, informal e sociedade civil. A justificação para a indiferença e rejeição desta proposta não deixou margem para dúvidas. Enquanto os doadores têm dinheiro para negociar com o GdM, o que teria a sociedade para negociar com o GdM, com alguma capacidade e poder negocial? Aqui reside um dos legados trágicos, que acima se referiu como ‘toxicodependência’ da ajuda externa. Ou seja, a maioria dos governantes e técnicos que com eles trabalham acreditam que a produtividade e produção da sociedade moçambicana não têm o valor negocial que o GdM reconhece na ajuda externa.

Existe um último ponto importante a reter, dos comentários anteriores, com interesse principalmente ético. A principal consequência das críticas dos defensores de um intervencionismo alternativo (nem sempre claramente definido e explicitado), às formas de intervencionismo prevalentes, nos dias de hoje, é não oferecer um código de valores morais. A implicação trágica disso é deixar as pessoas, sobretudo as que lhes prestam atenção e simpatizam com seus argumentos, completamente sem directrizes morais, que oriente as suas acções e as ajude a determinar o propósito e rumo de suas vidas.

Como se destacou na introdução deste texto, uma análise rigorosa da experiência passada de aplicação de diversos modelos de intervencionismo público em Moçambique, tanto no passado remoto como recentemente, justifica a maior das precauções e cuidados, incluindo o exame de qualquer novo intervencionismo, supostamente alternativo e diferente, dos anteriores. Este artigo identifica ideias relevantes no pensamento económico e político liberal, nomeadamente na chamada Escola Austríaca, capazes de apontarem caminhos alternativos aos propostos pelos vários intervencionismos disponíveis, tanto os de inspiração neoclássica e monetarista como os de inspiração marxista.

PENSAR O FUTURO DE MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, as políticas intervencionistas implementadas, quer no período socializante, quer no período de ajuda internacional e falência crónica do Estado Moçambicano, têm conduzido à servidão, na perspectiva hayekiana; servidão que se manifesta de múltiplas formas, desde o servilismo, clientismo e extorsão imposta pelo Estado aos agentes económicos, até a subserviências e subordinação a que os consumidores são submetidos.

Este artigo identifica importantes consequências sociais, políticas e demográficas do intervencionismo; consequências que só podem ser adequadamente avaliadas e entendidas quando se analisa e compreende os efeitos do sistema intervencionista. Neste contexto, uma análise rigorosa da experiência passada de aplicação de diversos modelos de intervencionismo público em Moçambique, tanto no passado colonial como no período da Independência, justifica a maior das precauções e cuidados, incluindo o exame de qualquer novo intervencionismo, supostamente alternativo e diferente, dos anteriores.

O presente artigo identifica ideias no pensamento económico e político liberal, com incidência na chamada Escola Austríaca, capazes de oferecer caminhos alternativos aos vários intervencionismos prevalecentes, tanto os de inspiração neoclássica e monetarista como os de inspiração marxista-leninista.

Porém, será preciso realizar investigação muito mais aprofundada sobre as raízes, causas, efeitos e consequências do intervencionismo público. Tal investigação é particularmente importante e oportuna porque, em Moçambique, muito pouco tem sido feito, e sobretudo alcançado, em termos de transformação da actual economia cronicamente falida, controlada e informalizada, numa economia livre, progressiva, viável e sustentável. As alternativas ao intervencionismo público, seja ele externo ou interno, só marginal e isoladamente começaram a ser experimentadas em Moçambique. Este facto não é de todo negativo, principalmente se tivermos em conta que as relações de interdependência mais progressivas entre o Estado e a Economia ainda mal começaram a ser experimentadas e implementadas em Moçambique. Neste sentido, existem motivos para acreditar que o futuro poderá ser muito melhor do que foi no passado; contrariamente ao que possa parecer, as alternativas ao intervencionismo continuam por explorar em Moçambique.

A reflexão anterior centrou-se no passado recente e no presente, mas obviamente deve ajudar-nos a pensar sobre o nosso futuro, imediato e de longo prazo. Por isso, adiciona-se esta última secção para orientar as lições e implicações do argumento deste trabalho para uma reflexão sobre o futuro de Moçambique.

Sabemos que o passado não pode ser mudado, mas o futuro pode ser inventado e criado. Não é objectivo desta secção aprofundar este assunto. Apenas se pretende contribuir para um debate mais aberto e amplo, identificando sete questões relevantes, todas elas orientadas para o futuro imediato e de longo prazo. Cada uma das questões é acompanhada de uma breve indicação da sua motivação e algumas sugestões de bibliografia adicional; sugestões indicativas, apenas, escolhidas não tanto porque o autor

deste texto concorde inteiramente com elas, mas por considerá-las relevantes para as questões apresentadas.

1. ***Que tipo de crescimento económico para Moçambique?*** Assumindo, como afirmou recentemente Luísa Diogo (2012), que Moçambique vai ter um crescimento ‘escandalosamente robusto’, nos próximos cinco, dez a vinte anos, uma questão se levanta: que tipo de crescimento será? Diogo adiantou que o grande desafio agora é garantir que o crescimento seja partilhado, mas para não variar do discurso oficial, ignorou que existem diferentes formas de se partilhar a riqueza. E quando assim acontece, é porque o tipo de partilha dos frutos do crescimento considerado está para além do sector produtivo, *ex-post* e meramente assistencialista. Esta é a perspectiva do ‘crescimento inclusivo’, usado no PARP, nos PRSPs e noutras políticas do GdM e seus parceiros internacionais. Leitura adicional: (Brito *et al.* 2011; Ianchovichina & Lundstrom 2009; Kaletsky 2011; Kling & Schulz 2011; Sapir 2007).
2. ***Seremos capazes de transformar o actual Estado Falido num Estado viável e sustentável?*** Uma das mensagens principais deste artigo é que os PARPAs e os PRSPs têm ajudado a salvar Moçambique do Estado Falhado, mas pouco ou nada contribuem para libertar os moçambicanos do Estado Falido. Leitura adicional: (Francisco 2010a; Francisco 2011a; Francisco 2011b; Francisco *et al.* 2010).
3. ***Se existe intervencionismo em Moçambique, o que é uma política governamental não intervencionista?*** Este assunto precisa de ser aprofundado, de forma sistemática e extensiva, visto que este trabalho apenas introduziu o debate sobre a relevância do intervencionismo em Moçambique. Sem pretender retomar o debate aqui, de forma resumida, a partir deste trabalho entende-se por política não intervencionista as acções governamentais destinadas a incentivar, em vez de restringir, as iniciativas individuais e privadas dos legítimos donos dos meios de produção, em prol da supremacia dos consumidores. Apenas três exemplos do que poderiam ser políticas não intervencionistas em Moçambique: 1) A substituição do monopólio estatal sobre a terra por uma política pública em reconhecimento e defesa dos direitos dos legítimos ocupantes da terra, quer por apropriação inicial quer por aquisição através de trocas livres e transparentes entre os donos dos meios de produção; 2) Acções visando eliminar, ou pelo menos reduzir, os actos discricionários, *ad*

hoc, populistas e abusivos dos políticos e governantes, com impacto particularmente negativo na produtividade das empresas e dos trabalhadores; 3) Parte significativa da falência da economia moçambicana foi causada pelas políticas administrativas de preços, salários e de juros, implementadas entre 1975-1984. A liberalização destes mecanismos de mercado, desde meados da década de 1980, não foi acompanhada e apoiada por ações institucionais capazes de estabelecer um ambiente de mercado produtivo, concorrencial e inclusivo. Dificilmente a agricultura poderá ser desenvolvida significativamente enquanto prevalecer o tipo de efeitos do intervencionismo governamental; sobre isto ver o recente estudo de Hamela (2012), “O IVA no Sector da Agricultura em Moçambique”. Leitura adicional: (Kaletsky 2011; Kling & Schulz 2011; Mises 2010a; Mises 2010b).

4. ***Estará a Frelimo à altura da sua iniciativa em rever a Constituição da República?*** Se está ou não, brevemente confirmaremos. Confirmaremos, em particular, o sentido e conteúdo do famoso slogan, “Frelimo a Força de Mudança”. Obviamente, ser agente e força de mudança não significa que a mudança seja necessária e inevitavelmente progressiva e em prol do desenvolvimento amplo da sociedade. Por vezes, a mudança é útil e positiva para certos grupos sociais, mas negativa e prejudicial para a sociedade em geral. Neste caso, será interessante observar se a Frelimo irá ser capaz de aproveitar a proposta de revisão da Constituição da República presentemente disponível, da autoria do GDI (Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento). Curiosamente, uma proposta apresentada pela sociedade civil, em vez das forças partidárias com assento parlamentar? Independentemente das reticências que a proposta de Cistac *et al.* (2011) possa suscitar, presentemente este é o único documento que responde positivamente ao tipo de preocupações expressas por Macamo (2006, p.45) e Francisco (2008): a necessidade de se ‘arriscar’, em vez de ‘risca’, ‘mais democracia’, evitando o rápido envelhecimento (político) de um país ainda jovem. Leitura adicional: (Cistac *et al.* 2011).
5. ***Que terapêutica para a ‘ajuda-dependência’?*** Crescem as expectativas na elite moçambicana de que Moçambique está em vias de se tornar, em breve, num país muito rico. O que precisa o Estado Moçambicano de fazer para que o GdM não se converta de ‘pedinte de ajuda internacional’ num novo ‘milionário’ convencido de que ganhou o ‘euro milhões’? Leitura adicional: (Moyo 2010; Sen 2003).

6. **Moçambique é diferente? Desta vez será diferente?** Por enquanto, ainda são poucas as evidências de que a recente crise da dívida soberana internacional, tanto na Zona Euro como nos Estados Unidos, esteja a inspirar os governantes moçambicanos e seus parceiros a olharem de forma diferente para a dívida pública de Moçambique. A crise financeira internacional, brilhantemente explicada por Reinhart & Rogoff (2009a), no livro *This Time is Different*, tem sido mal interpretada e usada, ao passar a ideia de que em Moçambique “Desta vez foi diferente” (Lledó 2010, p.36) Leitura adicional: (Newitt 1997; Reinhart & Rogoff 2009b; Vletter *et al.* 2009).
7. **Como dar sentido às nossas vidas nas próximas décadas?** Esta questão inspira-se no livro *O Medo da Insignificância: Como dar sentido às nossas vidas no Século XXI* (Strenger 2012). É um debate indispensável, num país como Moçambique, marcado por práticas como: linchamentos, tráfico de pessoas e de órgão humanos; cinismo e humilhação; insegurança pública; extorsão dos direitos individuais; intimidação de vários tipos. Enfim, uma ética trágica, porque as pessoas carecem de um código de valores éticos, que lhes permita definir os seus propósitos e rumos nas suas vidas. Leitura adicional: (Brito *et al.* 2009; Constantino 2009; Francisco 2010a; Sedlacek 2011).

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A., 1994. *Moçambique em Transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Maputo: Padrign & CEEI-ISRI.
- Abrahamsson, H. & Nilsson, A., 1997. “*The Washington Consensus*” e *Moçambique* 2a ed., Maputo: Padrign & CEEI-ISRI.
- Ames, B., Bhatt, G. & Plant, M., 2002. Taking Stock of Poverty Reduction Efforts. *Finance and Development | F&D*. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/ames.htm [Acedido March 28, 2012].
- Assembleia da República, 2004. *Constituição, assin. em 16 de Novembro de 2004. BR nº 051, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, pág. 543 a 573.*, Disponível em: www.atneia.com [Acedido January 23, 2012].
- Bauer, P., 1993. Development Aid: End It or Mend It, Occasional Papers No 43. Disponível em: pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABS408.pdf.

- Bauer, P. & Basil Yamey, 1982. *Foreign aid: what is at stake?*, Public Interest. Disponível em: www.relooney.info/BauerYameyAid.pdf [Acedido April 7, 2012].
- Brito, L. de et al. eds., 2009. *Desafios para Moçambique 2010*. 1a ed., Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Brito, L. de et al. eds., 2011. *Desafios para Moçambique 2011* 1a ed., Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Cardoso, C., 2000a. Ecos de Paris. *Metical*, No. 760, pp.2–3.
- Cardoso, C., 2000b. Editorial: O PARPA e os Frankensteins. *Metical*, No. 760, p.6.
- Castel-Branco, C.N., 1999. FMI, ESAF e Desenvolvimento: Reflexões Críticas. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=1.
- Castel-Branco, C.N., 2011. Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership - contribuição para um debate de economia política. *Cadernos IESE*, 7(Março). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=1.
- Castel-Branco, C.N., 2012. PARP 2011–2014: Contradições, Tensões e Dilemas. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O., 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: O que pode o PARP utilizar da análise do modo de acumulação em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R., 2012. Política Monetária e Redução da Pobreza em Moçambique: Discussão Crítica. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- Chomsky, N., 2002. *Noam Chomsky: Duas Horas de Lucidez*. D. Robert & W. Zarachowicz, eds., Mem Martins: Editorial Inquérito.
- Cistac, G. et al., 2011. *Proposta de Revisão Constitucional para Boa Governação* 1a ed., Maputo: GDI - Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento.
- CdM, 1999. *Linhas de Acção para Erradicação da Pobreza Absoluta*, Maputo: Conselho de Ministros (CdM), Governo de Moçambique.
- CdM, 2007. *Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR)*, Maputo: Conselho de Ministros (CdM), Governo de Moçambique. Disponível em: www.portaldogoverno.gov.mz/search?SearchableText=estrat%C3%A9gia.
- Collier, P., 2009. Dead Aid, By Dambisa Moyo: Time to turn off the aid tap? *The Independent*. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/arts-entertainment/books/reviews/dead-aid-by-dambisa-moyo-1519875.html> [Acedido April 12, 2012].

- Constantino, R., 2009. *Economia do Indivíduo - O legado da Escola Austríaca* 1a ed., São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. Disponível em: <http://www.mises.org.br/Product.aspx?product=10> [Acedido June 25, 2012].
- Couto, M., 2003. *O País do Queixa Andar* 1a ed., Maputo: CIEDIMA, SARL.
- Diogo, L., 2012. Apesar do Crescimento Partilha de Ganhos Continuará Principal Desafio. *Noticias.sapo.mz*. Disponível em: <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/407011032012141119.html>.
- Diogo, L.D. & Maleiane, A.A., 2000. Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Mozambique for 2000–01. *International Monetary Fund*. Disponível em: www.imf.org/external/np/loi/2000/moz/02/.
- Easterly, W., 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and So Little Good* 1ª ed., Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199226115.do> [Acedido April 3, 2012].
- Fonseca, R.A. da, 2006. Peter Bauer e as variáveis do crescimento económico das economias subdesenvolvidas. Disponível em: <http://oinsurgente.blogspot.pt/2006/03/peter-bauer-e-as-variveis-do.html>.
- Francisco, A., 2002. Evolução da Economia de Moçambique da Colónia à Transição para a Economia de Mercado. In C. Rolim *et al.*, eds. *A Economia Moçambicana Contemporânea - Ensaios*. Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano de Finanças, pp. 15–43.
- Francisco, A., 2005a. Desenvolvimento da Metodologia para o PARPA II: Questões de Conteúdo - Documento para debate. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=8.
- Francisco, A., 2005b. Preparação da Metodologia do PARPA II: Papel e Funções do PARPA no Sistema de Planeamento - Documento para debate. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=8.
- Francisco, A., 2005c. Recensão crítica do livro A Economia Política do Orçamento em Moçambique, Tony Hodges e Roberto Tibana. *CODESRLA, Revista Africana de Livros*, Special Issue, pp.13–14.
- Francisco, A., 2008. Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? *IDeLAS*, Boletim N° 6. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publi-cation/outras/ideias/ideias_32.pdf.

- Francisco, A., 2009. A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. *IDeIAS*, Boletim N° 26. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- Francisco, A., 2010a. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado. In L. de Brito *et al.*, eds. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37–95. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., 2010b. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado. In L. de Brito *et al.*, eds. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37–95. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., 2010c. Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede. *Ideias*, Boletim N° 31. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- Francisco, A., 2011a. A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), pp.5–35.
- Francisco, A., 2011b. Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 231–282. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., 2012. Por que o PARP Existe em Moçambique? – Versão completa do artigo publicado no Semanário Canal de Moçambique. *Canal de Moçambique*, pp. Parte 1 (pp. 16–18); Parte 2 (pp. 18–23).
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y., 2010. Financial versus Demographic Social Protection in Mozambique. *Poverty in Focus: Long-Term Social Protection for Inclusive Growth*, 22(November), pp.10–12.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y., 2011. Protecção Social Financeira e Demográfica. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 283–331. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Matter, K., 2007. *Poverty Observatory in Mozambique – Final report*, Maputo: Commissioned Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Disponível em: <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf>.
- GdM, 2001. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP)*, Ministério do Plano e Finanças (MPF), Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.

- GdM, 2006. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA) 2006–2009*, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- GdM, 2011a. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- GdM, 2011b. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Goldsbrough, D. et al., 2004. *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, Independent Evaluation Office. Disponível em: www.imf.org/external/np/ieo/2004/prsp/prgf/eng/report.pdf [Acedido April 15, 2012].
- Hamela, H., 2012. *O IVA no Sector da Agricultura em Moçambique.*, Maputo. Disponível em: <http://www.speed-program.com/taxation-in-the-agricultural-sector-in-mozambique>.
- Hanlon, J., 1997. *Paz Sem Benefícios: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique* 1a ed., Maputo: Centro de Estudos Africanos.
- Hayek, F.A. von, 1990. *O Caminho da Servidão* 5a ed., Rio de Janeiro: Instituto Liberal e OrdemLivre.org.
- Hodges, T. & Tibana, R., 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique* 1a ed., Lisboa: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Hoppe, H.-H., 2011. Of Private, Common, and Public Property and the Rationale for Total Privatization. *Libertarian Papers*, 3(Art. No. 1), pp.1–13.
- Ianchovichina, E. & Lundstrom, S., 2009. What is Inclusive Growth? *The World Bank*. Disponível em: <http://go.worldbank.org/LG5Z4L6LR0>.
- Ibraimo, Y., 2012. Reflexões sobre Emprego e Redução da Pobreza no PARP – Desafios para uma Abordagem Alternativa. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- IMF, 1999a. *Poverty Reduction Strategy Papers--Operational Issues*, International Monetary Fund. Disponível em: www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm.

- IMF, 1999b. The IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF): Is It Working? *International Monetary Fund*. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/esaf/exr/index.htm.
- IMF, 2000. *Republic of Mozambique, Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, International Monetary Fund. Disponível em: www.imf.org/external/NP/prsp/2000/moz/01/INDEX.HTM.
- IMF, 2003. Avaliação dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza e do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento. Disponível em: www.ieo-imf.org/ieo/files/issuespapers/013103P.pdf.
- IMF, 2011a. FactShett: Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). *International Monetary Fund*. Disponível em: www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm.
- IMF, 2011b. Poverty Reduction Strategy Paper. Disponível em: www.imf.org/external/NP/prsp/2000/moz/01/INDEX.HTM.
- IMF, 2011c. *Relatório do Corpo Técnico sobre a Consulta no Âmbito do Artigo IV de 2011, Segunda Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação dos Critérios de Desempenho*, International Monetary Fund.
- Kaletsky, A., 2011. *Capitalismo 4.0: O Nascimento de Uma Nova Economia.*, Lisboa: Alêtheia Editores.
- Kanitz, S., 2002. O FMI. *Stephen Kanitz*.
- Kling, A. & Schulz, N., 2011. *Invisible Wealth: The hidden story of how markets work*, New York: Encounter Books.
- Krugman, P., 2012. *End This Depression Now!* 1st ed., W. W. Norton & Company.
- Lledó, V., 2010. Resiliência e Riscos Perspectivas Económicas Regionais para África Subsariana - PowerPoint - REO - Portuguese Version (final).pptx.
- Macamo, E., 2006. *Um País Cheio de Soluções* 1a ed., Maputo: Produções Lua.
- MF, 2008. *Relatório Anual sobre a Dívida Pública 2007*, Maputo: Ministério das Finanças.
- MF, 2010. *Relatório sobre Análise de Sustentabilidade da Dívida Pública de Moçambique*, Maputo: Ministério das Finanças. Disponível em: www.mf.gov.mz.
- Mises, L. von, 1990. *Ação Humana: um Tratado de Economia* 3a ed., Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- Mises, L. von, 2010a. *Intervencionismo, Uma Análise Económica* 2a ed., São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Mises, L. von, 2010b. *Uma Crítica ao Intervencionismo* 2a ed., São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

- Moyo, D., 2010. *Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*, New York: Penguin Books. Disponível em: <http://www.dambisamoyo.com/books/?book=dead-aid> [Acedido July 4, 2011].
- MPF, 2000. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004)* Ministério do Plano e Finanças (MPF), Maputo: Promédia.
- Muianga, C., 2012. Desafios de Desenvolvimento da Base Produtiva. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- Newitt, M., 1997. *História de Moçambique*, Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Oppenheimer, F., 1908. *The State: Its History and Development Viewed Sociologically*, Disponível em: <http://mises.org/document/4970/The-State-Its-History-and-Development-Viewed-Sociologically>.
- Pavia, J.F., 2000. *Economia Política: Moçambique e as Instituições de Bretton Woods* 1ª ed., Lisboa: Vega Editora.
- Reinhart, C.M. & Rogoff, K., 2009. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly* 1st ed., Princeton University Press.
- Sachs, J., 2005. *O Fim da Pobreza: Como consegui-lo na nossa geração* 1a ed., Cruz Quebrada: Casa das Letras.
- Sachs, J., 2006. Development goals a matter of life or death - News - Mail & Guardian Online. Disponível em: <http://mg.co.za/article/2006-06-28-development-goals-a-matter-of-life-or-death> [Acedido April 23, 2012].
- Sande, Z., 2011. “7 Milhões’ - Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva’. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 207–228. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Sapir, J., 2007. *Que Economia para o Século XXI?*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Sedlacek, T., 2011. *Economics of Good and Evil: The Quest for Economic Meaning from Gilgamesh to Wall Street*, Oxford University Press, USA.
- Sen, A., 2003. *O Desenvolvimento como Liberdade* 1a ed., Lisboa: Grávida.
- Serra, A.M., de Almeida, 2004. Parte C-1: A questão da dívida externa. *Universidade Técnica de Lisboa*. Disponível em: <http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedcap8.htm>.
- Shikwati, J., 2005. For God’s Sake, Please Stop the Aid! *Spiegel Online*. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,363663,00.html> [Acedido April 12, 2012].
- Shleifer, A., 2009. Peter Bauer and the Failure of Foreign Aid. *Cato Journal*, 29(3), pp.379–390.

- Stiglitz, J.E., 2002. *Globalization and Its Discontents* 1st ed., London: Allen Lane.
- Strenger, C., 2012. *O Medo da Insignificância: Com Dar Sentido às Nossas Vidas no Século XXI* 1a ed., Alfragide: Lua de Papel.
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A., 2012. Idosos em Moçambique: Romper a Conspiração do Silêncio. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- Taleb, N.N., 2004. *Fooled by Randomness: the Hidden Role of Change in Life and in the Markets*. Penguin Books., London.
- Todaro, M.P., 2000. *Economic Development* 7a ed., Harlow, England: Addison-Wesley. Disponível em: <http://www.abebooks.com/products/isbn/9780201441307> [Acedido April 7, 2012].
- UN, 2000. 55/2. United Nations Millennium Declaration. Disponível em: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.
- Vieira, S., 2011. Sobre a Privatização da Terra. *Semanário Domingo*, p.14.
- Vletter, F. de, Lauchande, C. & Infante, E., 2009. FinScope Mozambique Survey 2009 –Survey Report.
- Woodhouse, P., 2012. Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.

IDOSOS EM MOÇAMBIQUE: ROMPER A CONSPIRAÇÃO DO SILÊNCIO

Gustavo Sugahara | António Francisco

INTRODUÇÃO

Num breve texto publicado em meados de 2011, os autores deste trabalho defenderam a necessidade e a pertinência da inclusão do envelhecimento da população na agenda dos principais desafios do desenvolvimento de Moçambique (Sugahara & Francisco 2011).

À primeira vista, tal sugestão pareceu pretender provocar simplesmente assunto sobre o qual não existe matéria suficiente. Só que esta percepção deriva mais da atitude dos analistas e profissionais para com a demografia. Apesar do reconhecimento generalizado de que a demografia joga um papel importante no desenvolvimento, poucos são os que de facto incorporam explicitamente os fenómenos que a teoria demográfica tem identificado em suas análises e programas de acção política. Em muitos casos, **governantes e outros fazedores de políticas públicas também não ajudam**, pelo facto de estarem mais preocupados com questões de imediato ou curto prazo (e.g. as próximas eleições) do que com os desenvolvimentos de longo prazo. De qualquer forma, mesmo se os governos nada contribuem - positiva ou negativamente - para as mudanças demográficas, elas acontecem ao ritmo da dinâmica da própria população, dependendo da sua estrutura e interdependência com o meio onde vive (Dyson 2010; Francisco 2010a; Francisco 2011a; Francisco 2011e).

Porque as pessoas reconhecem os efeitos da dinâmica dos fenómenos demográficos imediatamente perceptíveis, é compreensível que o senso comum reaja negativamente, ou pelo menos com surpresa, à sugestão de se prestar atenção à questão do envelhecimento populacional num país como Moçambique. Por um lado, a população moçambicana integra o grupo de populações reconhecidas como jovens, populações

de “países nascentes”, para usar o termo de Shediak *et al.*(2011), ao qual voltaremos mais adiante.

Neste contexto, o maior desafio demográfico enfrentado por Moçambique é, de imediato, mais aquele que resulta do crescimento da população infantil e adolescente do que o da população adulta e sobretudo idosa. Por outro lado, para os mais informados sobre o debate e as transformações associadas ao fenómeno do envelhecimento populacional observado nos países de economias mais desenvolvidas, deve-se ainda reconhecer que Moçambique está relativamente longe de atingir tal estágio.

Por isso, numa apreciação mais extrema, tentar levantar a questão do envelhecimento populacional num país como Moçambique parece paradoxal, pois a mesma se afigura uma preocupação prematura e desnecessariamente antecipada, fruto da importação gratuita de preocupações intelectuais e políticas exógenas.

Porém, no texto acima referido, Sugahara & Francisco (2011) colocaram o assunto numa perspectiva diferente da percepção vulgar do senso comum; na verdade, uma perspectiva proactiva, em vez de reactiva ou mesmo anti-reactiva. Convidaram o leitor a imaginar o quanto as gerações passadas teriam beneficiado se tivessem tido a possibilidade de contemplar, em plena consciência e com suficiente tempo, os momentos iniciais de grandes transformações socioeconómicas e tecnológicas, como foram, por exemplo, a revolução industrial que começou na segunda parte do Século XVIII; ou as revoluções verdes em várias regiões do mundo, no Século XX.

Ora argumentam os autores que o tipo de oportunidade que as gerações passadas teriam certamente adorado ter é precisamente a oportunidade de dispor actualmente de populações como a moçambicana. Populações ainda predominantemente jovens (na verdade mais infantis e adolescentes do que jovens) têm possibilidade de se preparar para a fase avançada de um envelhecimento demográfico que, por enquanto, ainda é embrionário, mas é previsível que para lá caminham.

Assim sendo, as actuais gerações, em Moçambique e noutros países “nascentes”, não só têm o privilégio de saber que, num futuro mais ou menos distante, a população mudará numa direcção similar à observada em populações actualmente adultas ou idosas, mas têm igualmente o privilégio de poder fazer algo, com tempo suficiente, para se prepararem e ensinarem a sociedade a tirar o melhor proveito da experiência vivida por países que, nos dois séculos passados, passaram por transformações na sua estrutura demográfica, nunca antes observadas na longa história da Humanidade.

Se irão ou não, e se sim, até que ponto poderão as gerações contemporâneas de moçambicanos aproveitar esta oportunidade impar ao seu dispor para preparar um

futuro melhor do que a maioria dos actuais idosos desfrutam actualmente, será observado na forma como o assunto aqui debatido será considerado ou não no quadro de prioridades das políticas públicas relevantes.

Numa reflexão mais cuidadosa, em que se tome em consideração as principais etapas do ciclo da vida humana, a fase de envelhecimento populacional representa uma das várias fases intrínseca e igualmente relevantes: nascimento, infância, adolescência, juventude, maturidade e velhice. Somente enquanto crianças, adolescentes, ou quando muito jovens ingénuos, é compreensível o sentimento ilusório de que a sua juventude é eterna. Aliás, na infância, é improvável que uma criança possua plena consciência de que o processo da vida conduz inevitavelmente ao envelhecimento.

Existe, portanto, uma propensão, no senso comum, para o erro de percepção e entendimento sobre o significado e lugar do envelhecimento no ciclo da vida, tanto do indivíduo como da população em geral. Erro compreensível na infância e adolescência, mas não aceitável a partir da juventude, altura em que os jovens devem começar a perceber a realidade numa perspectiva mais ampla, em vez do vulgar imediatismo quotidiano. Não só perceber, mas posicionar-se sobre o rumo e o tipo de envelhecimento que espera e deseja ter na fase idosa.

Em rigor, a sugestão de se colocar um assunto como o envelhecimento populacional na agenda do desenvolvimento nacional, mesmo sabendo que o país ainda possui uma população muito jovem, é apenas um primeiro passo no sentido de se passar a lidar com a demografia de forma mais proactiva e realista do que tem acontecido. Um passo que pode contribuir para se romper com a complacência, destacada no título deste trabalho como uma certa conspiração silenciosa, para com as condições de precariedade e insegurança em que vive actualmente a generalidade da população idosa moçambicana.

O argumento segundo o qual Moçambique ainda não precisa de se preocupar com a questão do envelhecimento, pelo simples facto de a proporção da população idosa ser ainda pequena, enferma do mesmo espírito de negligência e irresponsabilidade observado entre muitos gestores do bem público. Assemelha-se, por exemplo, à justificação do burocrata, ao tomar conhecimento de alguns pequenos buracos na via pública, como ainda não são suficientemente grandes, deixam-nos crescer até os buracos adquirirem dimensão suficiente para merecerem um projecto de respeitável envergadura. Só que, no caso das pessoas, diferentemente das estradas e de outras infra-estruturas públicas, a desvalorização e subestimação de assuntos que afectam a sua vida denunciam uma atitude muito mais grave, o da insensibilidade e desprezo para com as próprias pessoas.

Em outras palavras, o facto de a população idosa moçambicana representar pouco menos de cinco por cento da população total não justifica que a mesma deixe de ser merecedora de atenção e de tratamento digno. Por outro lado, se uma sociedade, no seu estágio nascente e subdesenvolvido, carece de esforços demonstrativos que trata a sua população idosa com respeito, é duvidoso que essa mesma sociedade se prepare para o fazer quando o fenómeno do envelhecimento populacional estiver em fase avançada.

Percorrendo e revendo a literatura relevante sobre o envelhecimento, acreditamos ser possível avaliar o que os fazedores de políticas públicas e governantes estão fazendo relativamente à população idosa. Para além da revisão da literatura, nacional e internacional, susceptível de contribuir para a formulação adequada da questão do envelhecimento da população em Moçambique, neste artigo toma-se como referência principal um instrumento de política pública específico e amplamente conhecido entre os atores políticos activos: o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP).

O artigo está organizado em quatro secções principais, para além desta Introdução. A primeira secção apresenta o quadro de análise que procura conjugar a ideia acima referida, sobre a antecipação dos acontecimentos previsíveis, neste caso o envelhecimento da população moçambicana, muito antes de o fenómeno se manifestar na sua plena maturidade, com dois conceitos analíticos – curva de dependência e arco de crescimento. Ambos conceitos são usados por Shediak *et al.* (2011), na operacionalização de um modelo simples de enquadramento das principais etapas ou padrões de desenvolvimento na actualidade.

A segunda secção responde à seguinte interrogação: O que sabemos e podemos saber sobre o envelhecimento da população moçambicana? Para além do que é possível saber a partir dos dados demográficos disponíveis, é possível também determinar o estágio de envelhecimento populacional em que se encontra actualmente Moçambique. Além disso, procura-se determinar a velocidade a que a população activa está a envelhecer, o que permite identificar a posição da população moçambicana na curva de dependência e no arco do desenvolvimento, de acordo com o modelo apresentado na primeira secção.

A terceira secção lida com a questão: estará Moçambique a tentar envelhecer antes de enriquecer? Em vez de se especular sobre o que poderá Moçambique fazer no futuro mais ou menos distante, nesta secção abordam-se aspectos caracterizadores da actual população idosa: ruralização do envelhecimento? Feminização da velhice? Por que razão um número crescente de idosos tem enfrentado situações chocantes, como o abandonado pela comunidade e seus parentes, sob alegações de bruxaria?

A quarta secção considera, em particular, como é que instrumentos de política pública, tão emblemáticos como é o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP), lida com a questão do envelhecimento populacional. Não obstante tratar-se de um instrumento de curto prazo, quando comparado ao horizonte das megatendências da dinâmica demográfica, o PARP reflecte o modelo de desenvolvimento social e económico em curso. Directa ou indirectamente, o PARP revela também em que medida os fazedores de políticas públicas estão de facto preocupados, ou pelo menos receptivos, a lidarem com a população idosa, numa perspectiva de protecção social que vá além do modelo de protecção social assistencialista, caritativo e frequentemente paternalista, em resposta a situações de emergência pontual.

QUADRO ANALÍTICO E METODOLÓGICO

UM GRANDE DESAFIO, UMA EXCELENTE OPORTUNIDADE

Em muitas partes do mundo, a drástica redução da taxa de fecundidade, na sequência ou em simultâneo à igualmente significativa redução da mortalidade e consequente aumento da longevidade, tem conduzido a profundas alterações demográficas, desde a base até ao topo da estrutura etária da população mundial. Não é claro se tais transformações globais na estrutura etária populacional começaram por ser consequência ou se, pelo contrário, foram uma das causas de um conjunto de transformações socioeconómicas, como a revolução industrial, a urbanização, a crescente inserção das mulheres nos sistemas de mercado de trabalho e diversos avanços na medicina moderna. De qualquer forma, o que não parece suscitar dúvidas é que a dimensão e importância das mudanças na estrutura demográfica populacional, nos dois séculos passados, não têm qualquer precedente na história da humanidade (Bongaarts 2001; Dyson 2010; Shapiro 2010; Sugahara & Francisco 2011).¹

Embora a proporção de idosos em relação à população total seja substancialmente maior nos países desenvolvidos, a transformação nos países em desenvolvimento tem sido bastante acelerada. Na segunda metade do século XX, as regiões da América Latina e da Ásia registaram mudanças rápidas e profundas nas taxas vitais, atingindo recentemente níveis de fecundidade próximos de outros países mais desenvolvidos (Alves 2008; Bongaarts 2001; Bloom *et al.* 2003; UN 2007).

¹ Shapiro (2010, p.73) chama a estas mudanças um “terramoto demográfico”: “Durante centenas de anos, em quase todos os países, cada geração era apenas ligeiramente maior ou mais pequena do que as gerações que vinham imediatamente antes ou depois”.

A África Subsariana é a única grande região continental que permanece numa fase inicial da transição demográfica, contando ainda com grandes variações regionais; mas é importante ter em atenção o facto de que, quando se consideram os dados desagregados para os países africanos, um número crescente de países estão já a viver o fenómeno do envelhecimento populacional (Bloom *et al.* 2003; Bloom *et al.* 2007; Francisco 2011d; Francisco 2010a; Francisco 2011a; Sandell 2004).

Em poucas palavras, recordando a mensagem de Sugahara & Francisco (2011), o envelhecimento populacional é uma das conquistas principais da humanidade moderna, mas os seus potenciais benefícios, para a sociedade em geral, não são automáticos nem estão antecipadamente garantidos. O facto de Moçambique se encontrar ainda numa fase embrionária do envelhecimento populacional, oferece uma oportunidade ímpar. Mas estará a sociedade moçambicana a preparar-se para aproveitar tal oportunidade?

A outra face da conquista associada ao envelhecimento populacional é o conjunto de desafios que a conquista provoca nas sociedades modernas. Neste trabalho inserimos esta ideia no quadro de uma abordagem analítica operacional apoiada na teoria demográfica, e em particular nos dois conceitos analíticos usados por Shediac e colegas (Shediac, Bernnat, *et al.* 2011; Shediac, Moujaes, *et al.* 2011) em trabalhos recentes, com vista a esboçar previsões sobre as tendências demográficas passadas e actuais, assim como as esperadas para o futuro próximo e distante, em íntima ligação com as trajectórias socioeconómicas dos países.

DEMOGRAFIA NÃO É UMA MALDIÇÃO

Richard Shediac e outros analistas da consultora Booz & Company usaram recentemente, inspirados na experiência histórica das tendências demográficas passadas, a análise demográfica de forma proactiva e criativa (Shediac, Bernnat, *et al.* 2011; Shediac, Moujaes, *et al.* 2011). Recorremos aos dois conceitos analíticos usados por estes autores para mostrar que a demografia não é uma maldição, ou um simples destino em relação ao qual os países pouco ou nada podem fazer, tendo em vista que os mesmos conceitos também aqui podem ser úteis para tornar mais operacional a ideia de que o envelhecimento é uma conquista (Sugahara & Francisco 2011).

O primeiro conceito é o da *curva de dependência*, que mostra a relação entre a população activa e não activa de um país ao longo do tempo (Shediac, Moujaes, *et al.* 2011, p.2). Os cortes etários estabelecidos para definir a população dependente são geralmente 14 ou menos anos de idade e mais de 64 anos de idade, mas, aparente-

mente, o indicador utilizado pelos pesquisadores é apenas o da taxa de dependência da população idosa, ou seja, apenas a parcela com 65 ou mais anos de idade.

O segundo conceito é o da *curva de crescimento*, que mostra o padrão da dinâmica de prosperidade de um país à medida que a sua população envelhece. A dinâmica do desenvolvimento humano – a qualidade de vida em geral e o bem-estar económico – é o indicador *proxy* para prosperidade. Ao analisá-la, é possível ver-se a jornada de cada país no processo de criação da prosperidade e igualdade.

Esta noção de que cada país segue uma trajectória específica no que diz respeito à sua “dependência” e “crescimento” é o mote para que possamos pensar e adequar políticas para cada contexto específico.

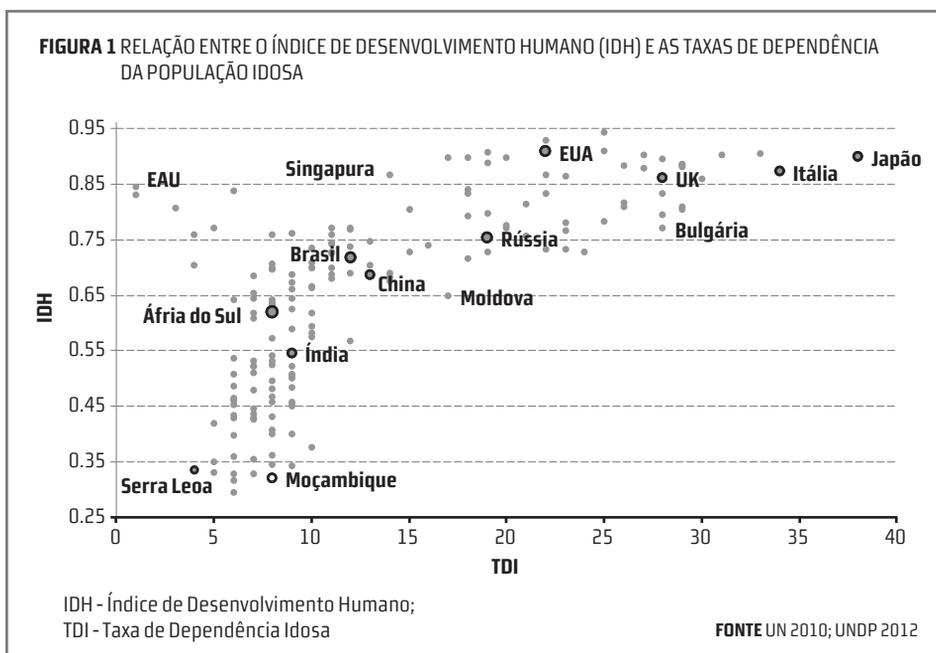
Assim, ao compreendermos melhor as curvas de dependência e de crescimento, podemos conceber estratégias mais adequadas para cada fase de desenvolvimento demográfico. Shediak, Bernnat (2011) e Shediak, Moujaes *et al.* (2011) mostram a importância destes factores para, por exemplo, determinar a velocidade a que a sua mão-de-obra está a envelhecer e preparar-se para criar um futuro auto-sustentável, evitando a insolvência a longo prazo e melhorando a qualidade de vida das gerações vindouras.

Shediak, Bernnat (2011, p.4) classificaram 131 países do mundo em quatro grupos, de acordo com uma das seguintes categorias na curva de desenvolvimento: 1) Países nascentes; 2) Países dinâmicos; 3) Países parcialmente desenvolvidos; 4) Países de desenvolvimento avançado. Segundo esta classificação, a maior parte dos países “nascentes” estão em África ou no Sudeste Asiático.

No momento em que foi feita a pesquisa, os 55 países classificados como nascentes, tais como Moçambique e Serra Leoa (Gráfico 1) totalizavam cerca de 2,5 mil milhões de pessoas, ou 39% da população mundial. A sua população dependente era dominada por pessoas com menos de 15 anos; apresentam crescimentos populacionais rápidos, com uma base muito ampla e aumentos marginais dos níveis de prosperidade e igualdade (UN 2011; UNDP 2012).

No grupo de países dinâmicos, compreendendo 33 países do total de países contemplados na pesquisa, totalizava 2,6 mil milhões de habitantes, ou 41% da população mundial. Neste grupo, a população é dominada por pessoas em idade economicamente activa; os países possuem níveis mais elevados de prosperidade e igualdade do que os países nascentes, mas a sua taxa de crescimento marginal diminuiu. A maioria dos países neste grupo encontra-se localizada na América Latina e na Ásia Oriental; entre eles estão países como o Brasil e a China (Gráfico 1).

O grupo de países parcialmente desenvolvidos, totalizando 19 países na altura em que a pesquisa se realizou, é maioritariamente do leste europeu. Totalizavam cerca de 320 milhões de habitantes, cinco por cento da população mundial; ou seja, o grupo com a menor parcela da população mundial. A sua população dependente é dominada por pessoas com 65 ou mais anos de idade; viveram a explosão demográfica do pós-2ª Guerra Mundial, mas não tiveram êxito em traduzir o chamado dividendo demográfico num crescimento económico robusto. São países como a Bulgária e Moldova, que possuem níveis de desenvolvimento “moderadamente elevados”, comparativamente aos avançados; e têm ganhos marginais mínimos em termos de prosperidade e igualdade.²



Por fim, encontra-se o grupo de países de desenvolvimento avançado, compreendendo 24 nações, dentre as quais o Japão, a Itália e o Reino Unido, com cerca de 952 milhões de habitantes, 15 por cento da população mundial. Possuem algumas características similares às dos países parcialmente desenvolvidos, nomeadamente a população dependente também principalmente composta por pessoas com 65 e mais anos de idade. Porém, este grupo posiciona-se na vanguarda da curva do desenvolvi-

² Considerando que os autores da classificação foram insuficientemente explícitos quanto aos critérios usados na classificação dos quatro grupos, de algum modo, fica-se com a impressão de que esta categoria poderá ter sido criada para acomodar os países da ex-união soviética.

mento, fruto dos maiores níveis de desenvolvimento económico. Presentemente regista aumentos mínimos na prosperidade e igualdade, observando-se alguma diversidade visível, entre, por exemplo o Japão (com a população mais envelhecida no mundo), os Estados Unidos (com uma estrutura etária relativamente mais jovem) e a grande maioria dos países situados na Europa, actualmente confrontados com a necessidade de realizarem mudanças profundas estruturais demográficas e económicas.

O recurso à abordagem de Shediak *et al.* (2011) que se acaba de apresentar surge pelo facto de os dois conceitos analíticos serem suficientemente simples e permitirem enquadrar o ponto importante sobre o envelhecimento como conquista da humanidade. Uma conquista que, no caso de Moçambique e da generalidade de países nascentes, ainda não é uma realidade para a maioria da população. Presentemente, apenas uma pequena minoria de moçambicanos consegue sobreviver tanto como os cidadãos do grupo de países de desenvolvimento avançados.

Obviamente, ao antever o potencial de mudanças positivas que as fases subsequentes, ao longo da curva de desenvolvimento, podem proporcionar às populações do mundo, concordamos com Shediak *et al.* (2011) em que tais mudanças não devem enveredar por políticas de engenharia social que subvertam as tendências, como aconteceu por exemplo na China, com a adopção da controversa política de uma criança por casal (Feng 2005; Fong 2002; Fitzpatrick 2009; Goodkind 2004; Yi 2007).

Não é oportuno, ao nível deste artigo, alongar a presente secção de enquadramento analítico e metodológico, comentando as recomendações de política de Shediak *et al.* (2011), para os quatro grupos da curva do desenvolvimento. De imediato, tomando como referência o enquadramento analítico atrás esboçado, afigura-se pertinente responder à questão: onde se encontra Moçambique nas curvas de dependência e do desenvolvimento? Esta questão é respondida na próxima secção.

MOÇAMBIQUE NAS CURVAS DA DEPENDÊNCIA E DO DESENVOLVIMENTO

ENVELHECER ANTES DE ENRIQUECER?

Uma das perguntas que nos colocamos durante a leitura do trabalho de Shediak *et al.* é se seria efectivamente possível identificar alguma relação entre dependência da população idosa e desenvolvimento.

Ao tentarmos reproduzir os indicadores e gráficos utilizados por Shediak *et al.* deparamo-nos com diversos pontos pouco claros na metodologia utilizada. Os exercícios iniciais e os resultados obtidos levam-nos a crer que os autores utilizaram basicamente o índice de dependência da população idosa, isto é, a relação entre a população idosa total e a população activa total, e um indicador construído com base em algumas componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A conjugação destas duas componentes resultaria, portanto, na já referida curva de crescimento.

O Gráfico 1 mostra a relação entre o índice de desenvolvimento humano e as taxas de dependência da população idosa para diversos países, e ajuda a responder graficamente à questão levantada no subtítulo deste capítulo. Embora alguns pontos (países) estejam bastante dispersos, há uma clara formação em arco, indicando que o desenvolvimento de um país, expresso pelo seu índice de desenvolvimento humano, está relacionado com o aumento da parcela idosa da sua população.

É importante notar que os dados usados na elaboração do Gráfico 1 não são comparáveis aos utilizados por Shediak *et al.* (2011, p.11), fundamentalmente por dois aspectos. Primeiro, dada a impossibilidade de confirmar categoricamente a metodologia utilizada pelos autores, que mencionam apenas terem utilizado os indicadores de prosperidade e igualdade das Nações Unidas. Em segundo lugar, o facto de os dados aqui utilizados serem mais recentes, referentes ao último relatório do desenvolvimento humano disponível, 2011, cobrindo ainda um número maior de países, 165, em vez dos 131 utilizados por Shediak *et al.* (2011).

Todavia, a despeito das diferenças metodológicas atrás referidas, o fundamental das representações gráficas produzidas por Shediak e colegas e a que se apresenta aqui são similares.

O Gráfico 1 expressa o referido fenómeno do envelhecimento populacional em nível global. Regra geral, quão mais desenvolvido é o país, maior é a participação de idosos no total da população, e maior é a taxa de dependência desta população. É o caso de países como o Japão, a Itália e o Reino Unido. O gráfico também revela as *nuances* de um processo que não tem ocorrido da mesma forma ao redor do globo. A leitura é bastante directa e simples: quanto mais elevado o ponto, mais elevado é o nível de desenvolvimento do país; quanto mais à direita, maior a taxa de dependência da população idosa.

Como veremos com maior profundidade logo adiante, Moçambique encontra-se entre os chamados países nascentes e, embora ainda com resultados muito pouco expressivos do ponto de vista do desenvolvimento humano, a taxa de dependência da

população idosa tem aumentado, sendo este processo, em comparação com países em situação de desenvolvimento semelhante, bastante acelerado.

O gráfico também destaca o facto de muitos países já possuírem uma elevada taxa de dependência da população idosa, mesmo sem ter atingido os mesmos níveis de desenvolvimento de países mais ricos, é o caso da Rússia e de muitos outros países do Leste Europeu.

Vale lembrar que o ponto mais interessante do estudo realizado pela equipa de Shediac é justamente o tentar compreender e sugerir uma organização lógica dos países segundo as suas características demográficas e de desenvolvimento.

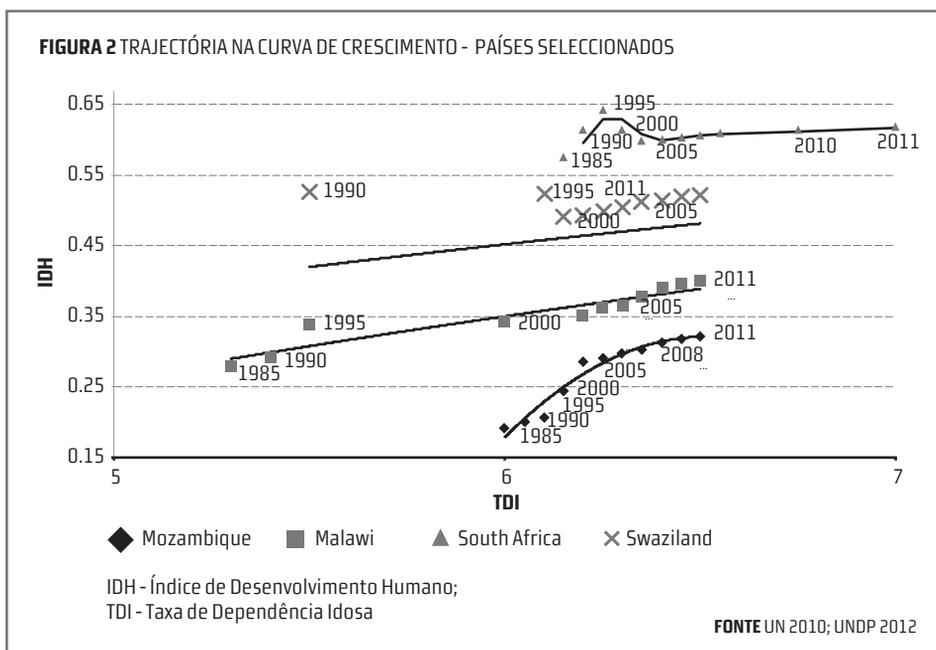
De forma directa, podemos responder à **pergunta levantada nesta secção enunciando um “sim”**, mas é preciso ter em atenção que a escolha dos indicadores implica alguns cuidados nesta afirmação. Ao escolhermos o índice de desenvolvimento humano como indicador de desenvolvimento, temos de nos lembrar que o próprio indicador tem, implícita, a componente idade, a expectativa de vida, o que, por si só, questiona, do ponto de vista metodológico, a análise do ponto de vista matemático.

Por outro lado, é também importante destacarmos que há diversos exemplos onde esta relação não se verifica. É plenamente possível um país apresentar melhorias nos seus indicadores de desenvolvimento, sem observar um aumento da parcela idosa da sua população, e vice-versa.

No Gráfico 1, podemos facilmente identificar alguns destes exemplos, são os pontos que fogem muito à curva que pode ser traçada no meio da “nuvem” entre os países com IDH mais baixo, como Moçambique, os países com IDH mais alto como o Japão. No quadrante superior esquerdo do gráfico, temos países como os Emirados Árabes, que apesar de ainda terem uma taxa de dependência da população idosa bastante baixa, possuem um IDH elevado. Neste caso, o elevado PIB *per capita*, advindo da riqueza do petróleo, muda bastante o posicionamento do país no índice de desenvolvimento humano. No caso de países como Moldova e a Bulgária, o processo de envelhecimento tem ocorrido de forma mais acelerada do que o seu desenvolvimento humano.

O Gráfico 2 representa a trajectória na curva de crescimento para Moçambique e três dos seus vizinhos. Como na maior parte dos países nascentes, os países em questão **possuem ainda uma população idosa com peso reduzido no total da população**, situação esta que, segundo projecções, deverá perdurar até à metade do século. A história recente de conflitos, de instabilidade política e económica também se reflecte na trajectória errática dos exemplos aqui observados. Será somente com o avançar dos

anos que os pontos devem começar a deslocar-se para a direita do eixo x, e, conforme o avançar nos seus indicadores de desenvolvimento, a posição em relação ao eixo y, devem começar a subir.



O que chama a atenção, no caso particular de Moçambique, é que o país observa hoje uma taxa de dependência da sua população idosa muito semelhante ao de outros seus vizinhos, mas com o índice de desenvolvimento significativamente inferior. Ou seja, já denota sinais de que está a envelhecer sem enriquecer (pelo menos do ponto de vista do desenvolvimento humano).

CUIDAR DO PRESENTE, PREPARAR O FUTURO

PENSAR NO ENVELHECIMENTO PARA ALÉM DO CORTE ETÁRIO

Como vimos na introdução deste artigo, discutir o tema do envelhecimento populacional em Moçambique implica o confronto com pelo menos três grandes desafios: (i) A incipiente reflexão sobre o tema; (ii) A dificuldade em encontrar uma forma de lidar com a questão do envelhecimento populacional numa sociedade com uma população predomi-

nantemente infanto-juvenil; e (iii) A identificação de opções de políticas públicas adequadas à natureza e condições demográficas e económicas da sociedade moçambicana.

No capítulo anterior buscámos **fundamentalmente situar os dois primeiros desafios** apresentando uma perspectiva global das transformações demográficas. Dando continuidade à reflexão iniciada sobre as especificidades do processo de envelhecimento populacional moçambicano, avançamos a seguir com algumas características até aqui já identificadas no âmbito de um projecto mais extenso desenvolvido pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

Antes de avançarmos na análise quantitativa do envelhecimento populacional em Moçambique, cabe lembrar que o percurso a ser feito no confronto dos desafios mencionados, também se deve passar necessariamente por uma reflexão mais aprofundada do significado da velhice no contexto específico moçambicano. Isto é, reconhecer o facto de que os idosos não são todos iguais, e que, ao falarmos da periodização da vida e das relações entre gerações, também estamos a mostrar como um processo biológico é investido culturalmente e elaborado simbolicamente, com rituais que demarcam fronteiras entre idades (Debert 1999).

Sendo instrumentalmente imprescindível a definição de um grupo através de um corte etário rígido, no caso dos idosos habitualmente os 60 anos, é importante ressaltar que tal procedimento tem fortes, e eventualmente negativas, implicações. Se por um lado devemos reconhecer que a idade é um elemento fundamental para a organização social dos indivíduos, e um importante instrumento de compreensão, avaliação e definição de políticas, como por exemplo na atribuição de um determinado benefício social que tenha como foco as necessidades específicas reconhecidas em cada uma das etapas da vida, por outro, é importante ter em mente que são poucos os trabalhos que procuram efectivamente compreender a heterogeneidade de experiências presente em grupos diversos (Sugahara 2009).

Como recordam Vos *et al.* (2009), a própria concepção de velhice varia de acordo com o contexto social. Em muitos países desenvolvidos, a idade de 65 anos é habitualmente utilizada como marco para a velhice. Tal conceito deriva do facto de esta ser a idade em que uma parcela significativa da população torna-se elegível a pensões integrais e outros benefícios da segurança social. Os autores recordam que nem mesmo a idade pode ser tida como um parâmetro estático, lembrando que, em 1900, a expectativa de vida nos países industrializados situava-se entre os 45 e 50 anos, e que, pouco mais de um século depois, a expectativa de vida para a população mundial ronda os 65 anos e espera-se que até 2050 seja os 75 anos.

Apenas para ilustrar esta ideia no contexto moçambicano, podemos lembrar que um avô ou avó moçambicano, muitos deles com 35-40 anos, nada se parece com um avô ou avó europeu, geralmente na casa dos 60 anos de idade e com cabelos grisalhos. Aliás, basta andar nas ruas para notar que os cabelos brancos, que usualmente nos dão indício do tempo, são raros na paisagem do país. É justamente pelo facto de serem raros, em minoria, que muitos enfrentam problemas graves de discriminação e vulnerabilidade, como, por exemplo, a acusação de bruxaria³.

Após esta breve introdução do debate que ainda deve ser feito, vale salientar a importância da demarcação de grupos populacionais para a formulação de políticas públicas. Como lembra Camarano (2004), é através destas demarcações que se torna possível identificar beneficiários para focalizar recursos e conceder direitos. No caso específico do critério etário de definição de idoso para as políticas públicas, a grande vantagem reside na facilidade de sua verificação.

Embora reconheça a necessidade de algum grau de pragmatismo nos conceitos utilizados, a autora destaca que, como qualquer outra classificação, a de “idoso” simplifica a heterogeneidade desse segmento e, por isso, está sujeita a incluir indivíduos que não necessitem de tais políticas ou a excluir os que delas necessitem⁴.

É importante ter em mente que o debate acerca da “definição de idoso” não constitui um puro exercício académico e filosófico. De facto, este debate tem fortes implicações na construção da relação da sociedade com os seus idosos.

Moçambique encontra-se ainda nos “primórdios” do chamado processo de transição demográfica⁵ (Arnaldo 2007; Francisco 2011a; Francisco 2011e; INE 2010a). Segundo o INE (2010b), a idade mediana da população moçambicana é de 17 anos, enquanto o grupo de pessoas com 60 ou mais anos de idade representa 4,7% da população total (cerca de um milhão de pessoas).

Como apontam Sugahara & Francisco (2011), o facto de, em geral, todos termos o desejo de viver mais nos remete para a ideia de que o envelhecimento populacional

³ Para mais informações sobre o tema ver Silva (2011).

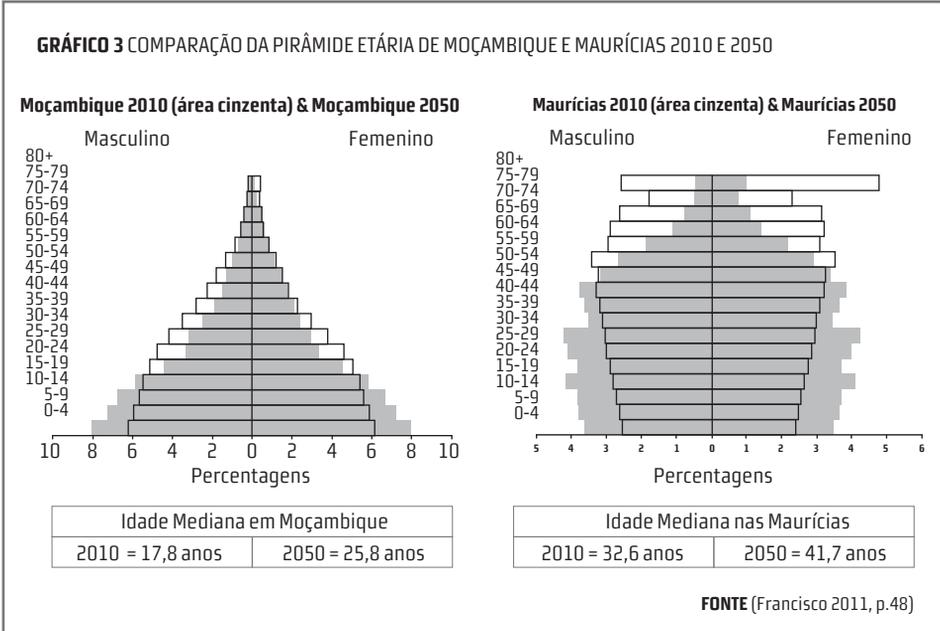
⁴ Para a autora, há duas maneiras de reduzir a incidência desse tipo de erro, sendo que ambas exigem um melhor conhecimento das peculiaridades da população em questão: (i) Aprimorar critérios de forma a aumentar a precisão das definições, com um ou mais marcos que permitam identificar melhor os indivíduos com certas características; (ii) Modificar os conteúdos das definições por determinados critérios, assumindo que os marcos utilizados são referências apropriadas apenas para algumas das características buscadas (Camarano 2004).

⁵ Mais especificamente na chamada “fase 2”, caracterizada por uma Taxa Bruta de Natalidade (TBN) elevada e uma diminuição na Taxa Bruta de Mortalidade (TBM), que tem como consequência um forte crescimento da população (Francisco 2011b).

é em si uma conquista. Em termos técnicos, é um fenómeno que resulta do aumento da esperança de vida à nascença e da redução da fecundidade numa determinada população. Um fenómeno que está longe de ser um tema de nova investigação. É bem visível a alteração etária ao longo do tempo, da forma clássica piramidal da estrutura da população para formas mais rectangulares, fruto da redução dos grupos de idades mais jovens e aumento dos grupos idosos (Gráfico 3).

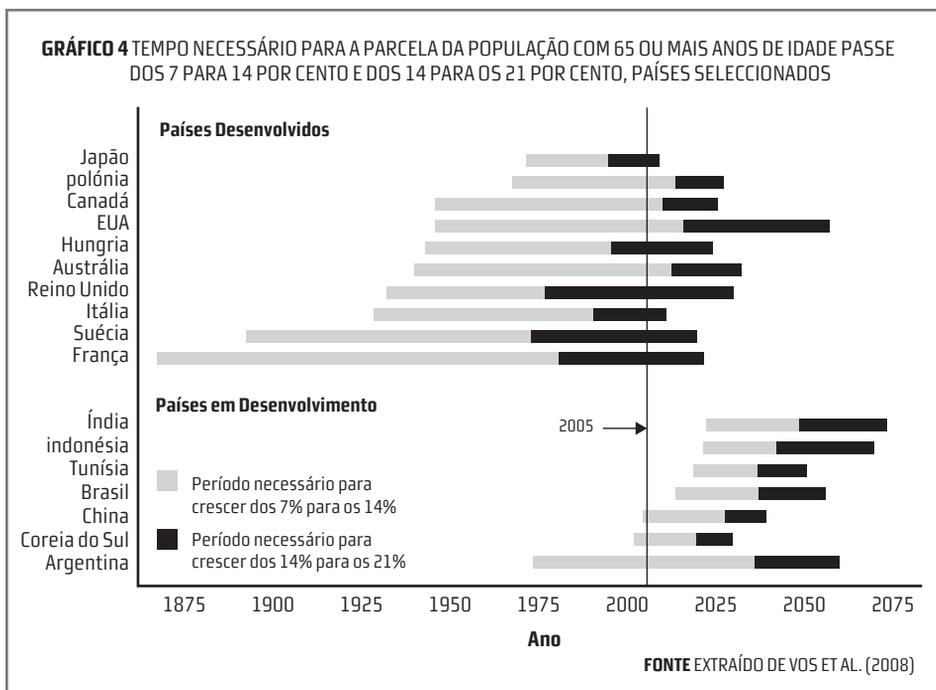
A drástica redução da taxa de fecundidade, na sequência ou em simultâneo com a significativa redução da mortalidade e expansão da longevidade, tem gerado profundas alterações demográficas desde a base até ao topo da estrutura etária populacional, como se ilustra no Gráfico 3, referente às Maurícias (país vizinho). São transformações globais que ocorrem a ritmos diferentes, observadas em todas as regiões do mundo, ao longo dos últimos dois séculos e meio.

Não é claro se tais transformações globais da estrutura etária começaram por ser consequência ou se, pelo contrário, foram uma das causas da revolução industrial, da urbanização, da crescente inserção das mulheres nos sistemas de mercado de trabalho e diversos avanços na medicina moderna. Devido ao facto de a transição demográfica ter sido muitas vezes acompanhada do crescimento económico, por vezes assume-se que ela é uma consequência do crescimento económico, uma perspectiva que tem vindo a ser posta em causa (Dyson 2010).



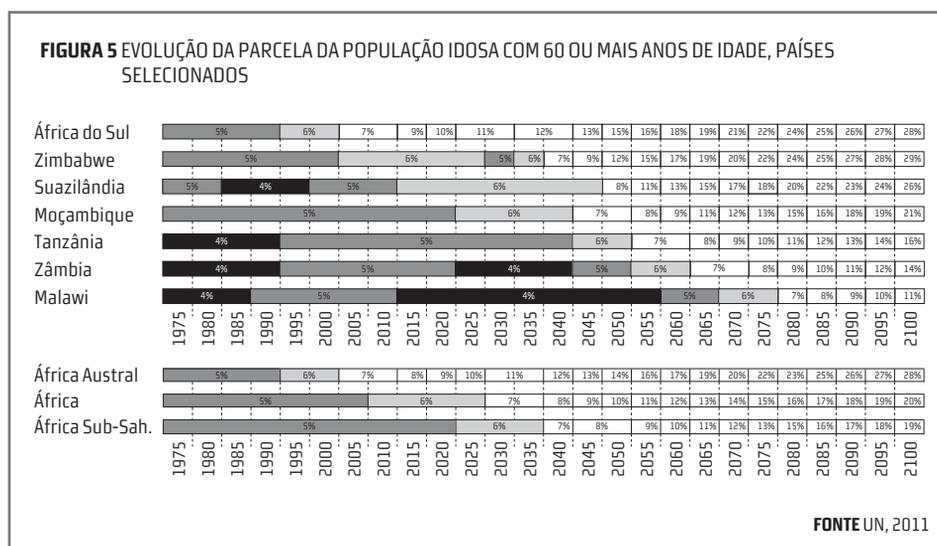
Enquanto diversos países ocidentais evoluíram de forma progressiva, tanto no processo de transição demográfica como do desenvolvimento económico, um número crescente de países encontra-se actualmente na situação delicada de terem envelhecido mais depressa do que enriqueceram. É o caso de países como a China, o Brasil e muitos outros, que viveram processos acelerados de transição demográfica na segunda metade do Século XXI. “Envelhecer antes de enriquecer?”, pergunta colocada por Brito (2010), surgiu precisamente numa análise sobre a possibilidade de o Brasil envelhecer antes de conseguir enriquecer.

O Gráfico 4 mostra que a velocidade do envelhecimento populacional nos países em desenvolvimento tende a ser mais acelerada do que nos países desenvolvidos. O mesmo Gráfico 4 mostra o tempo necessário para a população com 65 ou mais anos de idade aumentar de uma proporção de 7 para 14 por cento, e dos 14 para os 21 por cento, variando significativamente entre os países. Por exemplo, na França o aumento dos idosos de 7 para 14 por cento demorou cerca de cem anos, mas em apenas 40 anos a sua proporção aumentou para 21 por cento da população total. Em países como o Brasil, a China e a Coreia do Sul, a mudança nas proporções foi muito diferente, em alguns casos inversa, do que aconteceu na França ou na Suécia.



Em Moçambique, embora o ritmo de crescimento da parcela da população idosa seja relativamente lento⁶, a questão levantada por Brito é pertinente e deve ser tida em conta na difícil tarefa de contextualização do debate acerca do envelhecimento populacional no país. A própria questão do “ritmo” desta transformação também merece uma análise sistemática e aprofundada. À semelhança do que investigadores como Arnaldo (2007) fizeram relativamente aos determinantes próximos da fecundidade em Moçambique, é preciso compreender também os principais determinantes da mortalidade entre os grupos mais idosos. E o foco não precisa, nem deve, restringir-se apenas aos aspectos demográficos.

O Gráfico 5 mostra a evolução da participação da população com 60 ou mais anos de idade em relação ao total da população para Moçambique e os seus países vizinhos, bem como o mesmo indicador para a África, África Austral, e África Subsaariana.



⁶ Segundo as projecções das Nações Unidas (UN 2011), a proporção da população moçambicana com idade inferior a 15 anos deverá diminuir de 44% em 2010 para 30% em 2050, enquanto a população idosa (com 60 e mais anos) poderá aumentar de cinco para oito por cento no mesmo período (INE 2010c, p.48) (Gráfico 3).

Destaca-se o facto de a participação da população idosa no total da população ter uma característica exponencial, isto é, se em Moçambique demoramos mais de 45 anos para observar um aumento da parcela idosa da população dos 5 por cento para os 6 por cento, espera-se que esta transformação ocorra a um ritmo bem mais acelerado no futuro, apenas mais 15 anos para os 7 por cento, 10 anos para os 8 por cento, etc.

Isto significa que uma transformação, até então “muito distante”, passa a ser palpável para as gerações presentes. Um moçambicano nascido hoje depara-se com um contingente de pouco mais de um milhão de idosos, os tais cinco por cento da população. Ao atingir a velhice, este mesmo moçambicano já fará parte de uma minoria um pouco “maior”, algo entre doze e treze por cento da população.

Ao desenvolvermos a análise sobre algumas das características da actual população idosa que habita Moçambique, pretendemos chamar a atenção para a urgência em lidar com os desafios postos aos cerca de um milhão de idosos que já existem no país. A forma como lidamos hoje com o tema do envelhecimento moldará a relação da sociedade com este grupo, e materializará uma preocupação que também deve ser perspectivada a longo prazo. Sem grande probabilidade de incorrerem em erro, podemos afirmar que, após uma análise ainda superficial, mesmo diante de uma população idosa relativamente pequena, a sociedade moçambicana já se mostra incapaz de proporcionar uma vida digna e inclusiva aos mesmos, sendo ainda cada vez mais latentes os problemas gerados desta fricção entre gerações.

O QUE SABEMOS MAIS SOBRE O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL EM MOÇAMBIQUE?

Em geral, a literatura disponível sobre o tema do envelhecimento populacional em Moçambique ainda é escassa, problema particularmente acentuado se focarmos a produção de trabalhos mais ligados à ciência económica e à demografia.

O corte etário oficialmente utilizado para a identificação dos idosos em Moçambique foi definido na Resolução nº 84/2002 (GdM 2002) considerando idosas as pessoas do sexo feminino com mais de 55 anos de idade, e as pessoas do sexo masculino maiores de 60 anos de idade.

Antes de avançarmos, cabe ainda um breve comentário sobre a qualidade dos dados doravante utilizados. No que diz respeito às fontes internacionais, não pretendemos aqui desenvolver muito o debate relativo à qualidade dos mesmos, mas a opção funda-se basicamente no reconhecimento das instituições citadas e no benefício em recorrer a uma fonte minimamente imparcial para se comparar diferentes países.

No que diz respeito às **informações obtidas junto ao INE, em particular relativas** à idade dos indivíduos, recorreremos ao trabalho de Arnaldo (2007, pp.50–63), que apresenta uma avaliação dos dados dos Censos de 1980 e 1997 e de outros inquéritos. Sem replicar as análises feitas para as fontes de dados utilizadas neste artigo, pretendemos apenas oferecer um parâmetro de discussão sobre a questão da qualidade desta informação.

Utilizando técnicas consagradas na demografia como: a identificação de padrões de preferência digital, sendo o índice de Myers a sua forma aplicada; e o exame de razões de sexo por idade da população, Arnaldo afirma que as maiores distorções nos dados são devidas à má declaração da idade ou comparação com idade, e que os dados dos referidos censos têm erros, mas estes não são severos para impedir o uso de técnicas indirectas de estimação.

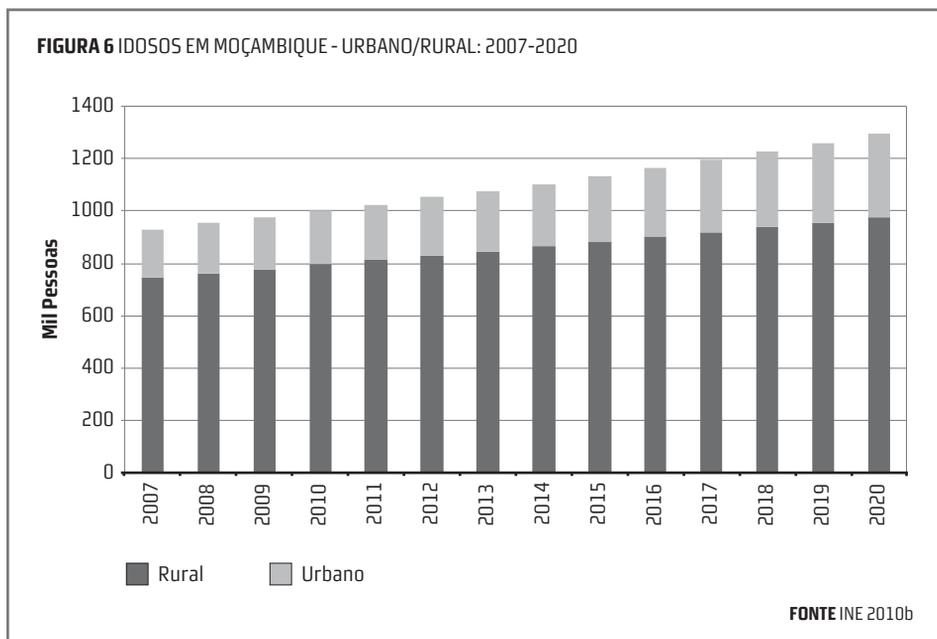
O autor assinala ainda que toda a análise e os métodos aplicados mostraram que a qualidade dos dados de declarações de idades e paridade são melhores no censo de 1997 do que no de 1980, assim como a Região Sul apresentou melhor qualidade nos dados em comparação com as Regiões Norte e Centro, o que, como afirma Arnaldo, não surpreende, visto que o nível de escolaridade, maior na Região Sul, está directamente ligado a um melhor fornecimento de informação.

Passemos então para a análise da informação quantitativa disponível. O primeiro aspecto que chama a atenção no caso moçambicano é o ritmo do seu processo de envelhecimento populacional. Como em muitos outros países classificados como “nascentes” por Shediak *et al.*, as projecções demográficas disponíveis indicam que, ao longo da primeira metade do corrente Século XXI, o aumento da proporção de idosos deverá ocorrer lentamente (INE 2010c).

A primeira característica peculiar que destacamos sobre o processo de envelhecimento populacional moçambicano é o facto de o mesmo ser um fenómeno com maior intensidade nas áreas rurais. Enquanto nos países desenvolvidos os idosos estão sobrerrepresentados nas cidades, a maior parte dos idosos moçambicanos está e deve permanecer nas áreas rurais.

O Gráfico 6 mostra as projecções do (INE 2010b) até 2020. Embora a taxa de crescimento da população idosa a viver nas cidades seja bem mais elevada (0,8% a.a., em comparação com 0,23% a.a. observados nas áreas rurais), cerca de 75% da população idosa deve continuar a viver no campo. Actualmente esta proporção ronda os 80%, sendo os idosos, portanto, sobrerrepresentados no campo (a distribuição global em Moçambique é de aproximadamente 71,4% de residentes em áreas rurais).

Para se ter uma visão geral da situação rural em Moçambique, um bom ponto de partida é o Censo Agro-pecuário publicado pelo INE de Moçambique (INE 2001), cuja versão mais recente à data da publicação deste artigo é o realizado entre 2009 e 2010. Os dados do Censo revelam que, entre os 3,8 milhões de propriedades rurais em Moçambique (com um tamanho médio de 1,5ha), apenas 4% (144 mil) utilizam fertilizantes, 3% (96 mil) utilizam pesticidas, e cerca de 5% (201 mil) possuem sistema de irrigação. Só 2%(88 mil) obtiveram acesso ao crédito.⁷

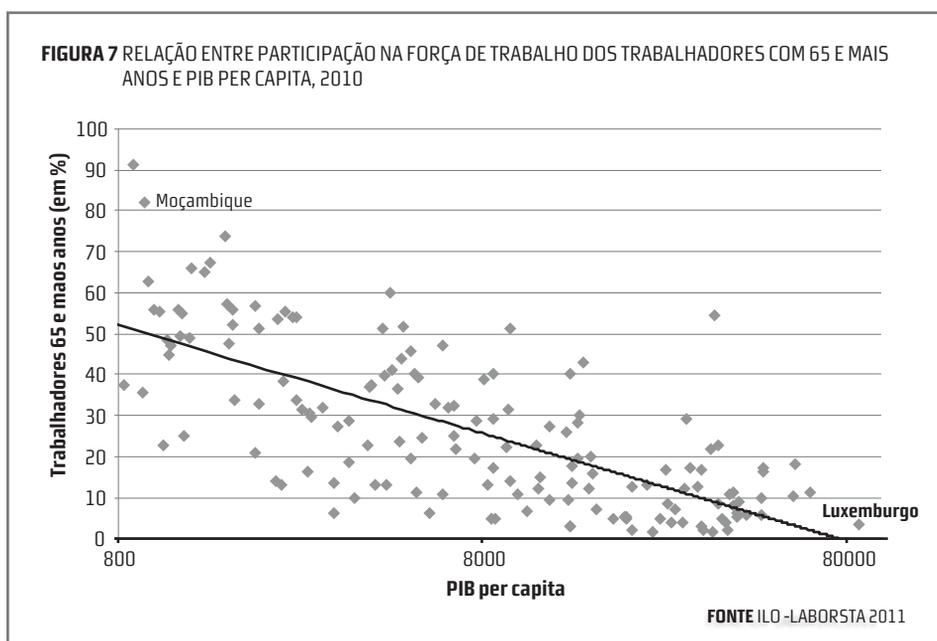


A maior parte da terra ainda é utilizada para a produção de alimentos, mas, segundo o Censo, 1,6 milhões das propriedades rurais, 42% do total, não foi capaz de produzir alimentos suficientes para alimentar as suas famílias, fazendo com que as mesmas eventualmente (ao longo do período do inquérito) consumissem menos comida do que a quantidade normal a que estão habituados.

A “ruralização do envelhecimento” em Moçambique também nos pode auxiliar a compreender outra característica particular, o facto de a participação dos idosos na composição da força de trabalho estar entre as mais elevada do mundo (Gráfico 7), o

⁷ Parte significativa das propriedades rurais que utilizam técnicas modernas de produção e tiveram algum acesso ao crédito localizam-se na região de Tete, o que seria um forte indício de que estes recursos são mobilizados para a produção de Tabaco.

que, de alguma forma, desafia o uso do termo “dependente” para designar esta população. Vale lembrar que uma das principais características que identificam a velhice nos países desenvolvidos é o facto de o trabalhador interromper as suas actividades e passar à reforma. De facto, diversos estudos apontam uma forte alteração nas fontes de rendimentos dos indivíduos quando atingem determinada idade. Na Europa, Oceânia e América do Norte, a participação dos idosos na força de trabalho é sempre inferior a 10%. Lembra-se ainda que nestes países a parcela idosa da população já representa algo como 20% (ILO 2011).



Para além da “ruralização do envelhecimento”, outras explicações para a elevada participação dos idosos moçambicanos na força de trabalho encontram-se justamente na limitada existência de esquemas de protecção social capazes de garantir ao idoso a sua sobrevivência. A forte relação apresentada no gráfico entre o PIB *per capita* e a participação dos idosos também reflecte o facto de terem sido os países mais ricos os primeiros a introduzirem sistemas de pensão.

Por fim, os dois últimos aspectos relacionam-se com a organização familiar e a vulnerabilidade das mulheres idosas moçambicanas. Segundo Cunha & Orton (2011), com um número crescente de órfãos [segundo o MICS (INE 2008), 17% das crianças são órfãs

de um ou ambos os pais ou vulneráveis devido ao HIV/SIDA], tem-se assistido a uma proliferação das situações em que são os idosos que assumem a responsabilidade da educação das crianças. Recordam ainda que, devido à situação de vulnerabilidade que muitos idosos enfrentam, também observamos um impacto significativo nos níveis de educação, de nutrição e de saúde destas crianças, com consequências negativas em termos presentes e futuros. Esta “nova composição” de famílias, no limite inteiramente formada por “potenciais dependentes”, é um ponto importante a reter na formulação de políticas.

A “feminização” da velhice observada ao redor do mundo também deve ocorrer em Moçambique. A um nível global, enquanto a distribuição da população em geral é relativamente equitativa em relação ao género (metade de homens e metade de mulheres), para a população com 60 ou mais anos de idade, esta proporção é significativamente mais favorável às mulheres. Segundo o *World Economic and Social Survey* das Nações Unidas (UN 2007), para cada 100 idosas no mundo, há um correspondente de 82 idosos.

Aliado ao facto da probabilidade de as mulheres sobreviverem até aos 60 anos ser maior do que para os homens, constata-se ainda que, uma vez atingida esta idade, as mulheres devem ter uma expectativa de vida bem mais elevada do que a observada entre os homens com idade semelhante. Como consequência, a proporção de mulheres entre a população idosa tende a aumentar substancialmente conforme avançamos na escalada da idade.

Em Moçambique, o fenómeno ocorre de forma bem menos expressiva. Embora as mulheres idosas sejam mais numerosas do que os homens em todas as faixas etárias, esta proporção tende a diminuir entre todos os grupos etários com mais de 60 anos, ao contrário do que tem sido observado para o conjunto da população global. A excepção é o grupo mais velho, 80 e mais anos de idade, onde a proporção de mulheres deve continuar a aumentar (Tabela 1).

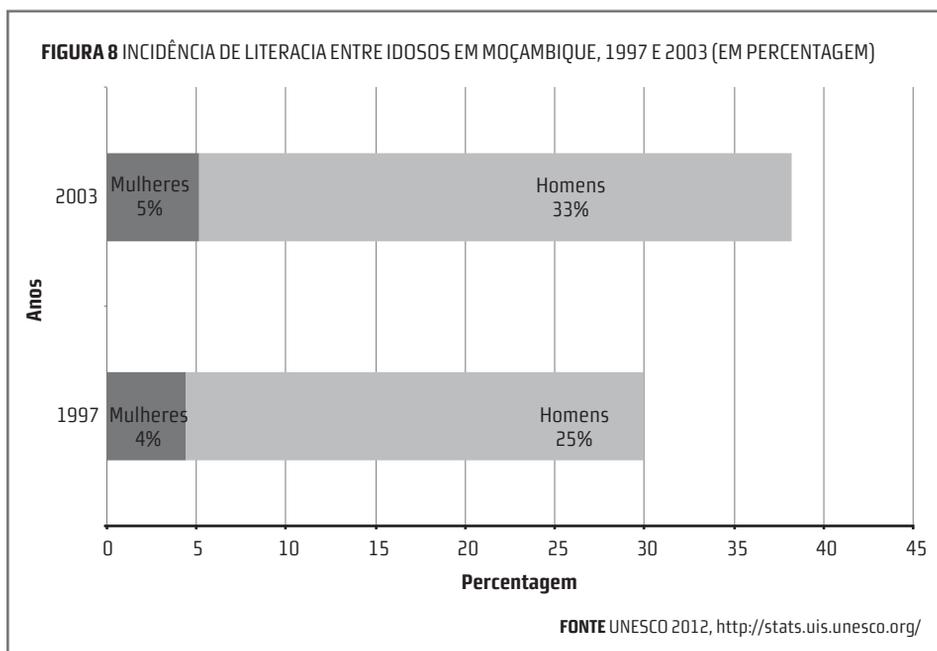
O facto de a proporção de mulheres idosas não ser tão mais alta do que a de homens idosos, está relacionado com o facto de Moçambique encontrar-se ainda no período inicial da sua transição demográfica, como referido no capítulo anterior. A proporção de homens idosos em relação às mulheres moçambicanas, segue a tendência observada para países em desenvolvimento, onde a diferença de género não resulta em grandes discrepâncias relativas à expectativa de vida dos indivíduos.

TABELA 1 PROPORÇÃO DE GÉNERO DA POPULAÇÃO IDOSA MOÇAMBICANA – HOMENS POR 100 MULHERES (2010 E 2050)

Age	2010	2050
55-59	98,82	98,95
60-64	98,77	98,95
65-69	98,70	98,96
70-74	98,67	98,82
75-79	98,59	98,47
80+	98,44	98,21

FONTE UN 2011

Para além do já mencionado tema da violência contra a mulher idosa, outros indícios podem auxiliar-nos a compreender a questão da vulnerabilidade destas mulheres, como por exemplo a questão da literacia. Segundo as estatísticas mais recentes da UNESCO (2012), a incidência de literacia entre as mulheres idosas em 2003 era de apenas 5%, enquanto para os homens idosos este indicador rondava os 33% (Gráfico 8).



Outro exemplo da discrepância de género pode ser encontrado nas estatísticas do último Censo Agro-pecuário, que revelou que, embora 15 por cento das pequenas

e médias explorações sejam chefiadas por indivíduos com 60 ou mais anos de idade, apenas um em cada três desses chefes é mulher (Tabela 2).

TABELA 2 NÚMERO DE PEQUENAS E MÉDIAS EXPLORAÇÕES POR SEXO DO CHEFE E GRUPOS ETÁRIOS (MILHARES E %)

Grupos Etários	Mulher	Homem	Total	%
10 a 19	26,0	36,1	62,1	1,62%
20 a 29	191,5	584,0	775,5	20,26%
30 a 39	273,4	797,9	1071,3	27,99%
40 a 49	199,9	597,3	797,2	20,83%
50 a 59	168,1	382,0	550,1	14,37%
60 a 69	120,4	233,5	353,9	9,25%
70 a 79	52,1	108,4	160,4	4,19%
80 a 89	17,6	32,1	49,7	1,30%
90 +	2,6	4,1	6,7	0,18%
TOTAL	1051,7	2775,2	3826,9	

FONTE Censo Agro-pecuário 2009-2010, (INE 2001) / Elaboração própria.

POLÍTICA PÚBLICA E POPULAÇÃO IDOSA

Se a demografia da população não for entendida como um destino, espera-se que os fazedores de políticas e os actores económicos e da sociedade civil façam mais do que simplesmente assumir que as características demográficas são predestinadas e imutáveis. Destacamos até aqui algumas ideias sobre o envelhecimento populacional, no que têm de relevante para o caso particular de Moçambique. Porém, será que em Moçambique as políticas públicas revelam um entendimento proactivo, ao invés de reactivo, para com os desafios e as oportunidades demográficos, em geral, e do envelhecimento populacional, em particular?

Nesta secção responde-se à questão anterior, centrando a atenção na forma como a política pública em Moçambique tem lidado, directa ou indirectamente, com os comportamentos demográficos da população, com incidência na população idosa. Esta secção centra a atenção em questões de política pública especificamente relevantes para o tema deste artigo – como é que os instrumentos de política pública lidam com as questões demográficas e de protecção social directamente relevantes para a população idosa?

Em conformidade com o acordo entre os colaboradores do livro *Desafios para Moçambique 2012*, também neste caso, o debate sobre a política pública centra-se no Programa de Acção e Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) - o qual, na sua versão actual, passou a designar-se por Programa de Acção e Redução da Pobreza (PARP) (GdM 2011).

Por PARPA(s) entende-se aqui a série de documentos que ao longo da última década o Governo de Moçambique (GdM) tem elaborado, em íntima articulação com os seus parceiros de ajuda internacional ao Estado Moçambicano. Uma série implementada em quatro etapas, cada uma correspondente a um dos quatro documentos de referência: PARPA 2000-2004 (PRSP-Interino), o qual cobriu apenas o ano 2000; PARPA I (2001-2005), PARPA II (2006-2009) que se estendeu até 2010; e PARP (2011-2014) (IMF 2001; MPF 2000; Francisco 2012b; GdM 2006; GdM 2011).

Antes de referir como e o que os PARPAs espelham, em termos de percepção e atitude dos responsáveis pelas políticas públicas sobre o perfil demográfico e em particular da população idosa, um breve esclarecimento justifica-se a este nível. Primeiro, o presente artigo assenta no pressuposto de que, fazendo parte de uma colectânea de trabalhos focalizados nos PARPAs/PARP, vários assuntos abordados por outros autores certamente estarão relacionados com o tema deste artigo. Não foi possível, por falta de tempo para a devida interacção, avaliar o que nos outros artigos é consistente (principalmente os que lidam com questões macroeconómicas, sistema financeiro e fiscalidade), ou contraria a abordagem deste trabalho.

Segundo, um de nós abordou recentemente, num artigo individual (Francisco 2012b), e volta a abordar num artigo inserido no mesmo livro a que pertence este texto (Francisco 2012a; Francisco 2012b), questões macro (demográficas e económicas) de extrema importância para a avaliação das perspectivas sobre protecção social em Moçambique, com particular destaque para a relação entre política pública e intervencionismo, ou melhor, intervencionismos em Moçambique. Neste artigo, por questões de espaço não se repete, nem mesmo resume, os principais argumentos dos recentes artigos de Francisco (2012a; 2012b) quanto à natureza, origem, utilidade, méritos e deméritos dos PARPAs. De qualquer forma, tais argumentos são tomados em consideração, passando-se de seguida para os aspectos que mostrem como os PARPAs espelham e percebem o lugar e a função da população idosa, no contexto da dinâmica demográfica e do desenvolvimento em Moçambique.

OS PARPAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

O PARPA Interino de 2000, único documento dos quatro PARPAs apresentado como estratégia em vez de plano (IMF 2000), conteve uma breve contextualização demográfica e macroeconómica da pobreza em Moçambique; destacou a situação actual e as perspectivas de evolução de importantes indicadores demográficos, tais como: taxa de crescimento populacional, esperança de vida à nascença, taxa total de fecundidade e taxa de dependência. Relativamente à população idosa, o PARPA Interino integrou-a no chamado grupo populacional mais desfavorecido, conjuntamente com crianças e deficientes, atribuindo assim ao sector da Acção Social do Governo o papel de contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade social do grupo socialmente mais desfavorecido, identificando acções como as seguintes: melhoria da qualidade dos serviços de assistência social aos grupos desfavorecidos, visando reduzir a pobreza urbana e rural; reforço do papel da família na protecção e desenvolvimento de todos os membros, com particular atenção para as crianças, deficientes e idosos; e realização da meta específica de assistência social de cobertura de um total de 629.270 idosos no âmbito do programa de subsídio alimentar.

O PARPA I (2001-2009), tal como o PARPA Interino, mostrou também alguma sensibilidade, tanto em relação ao contexto demográfico da pobreza como à necessidade de as políticas económicas e sociais tomarem em consideração a estrutura bastante jovem da população moçambicana, como refere o texto, “... típica dum país em vias de desenvolvimento” (MPF 2001, p.27). A população idosa foi identificada como um dos “principais grupos alvo da Acção Social” do Estado, conjuntamente com a criança, a mulher e a pessoa portadora de deficiência:

O Estado tem responsabilidades especiais sobre os cidadãos e segmentos sociais que por razões de suas condições particulares (físicas, psíquicas ou de estatuto social) se possam qualificar de vulneráveis, perante a dinâmica da organização e opções de gestão social e económica. Ao Estado cabe providenciar: (a) suporte para o seu enquadramento na vida normal da sociedade; e (b) protecção social àqueles sob risco de queda na indigência e ou delinquência... É de salientar que outras acções específicas de Acção Social assentam na procura, dentro do possível, de promover o “empowerment” dos elementos/grupos vulneráveis, minimizando-se a dependência em eventuais subsídios/caridade (MPF 2001, p.83).

Diferentemente dos anteriores PARPAs, a partir do PARPA II (2006-2009), o breve enquadramento demográfico da pobreza desapareceu dos textos dos documentos. O PARPA II ainda inclui algumas referências dispensas às taxas de dependência, com destaque para as famílias mais pobres (GdM 2006, pp.19, 23, 24). Sobre

a população idosa, manteve a abordagem dos PARPAs anteriores, particularmente a atribuição da responsabilidade pública formal ao sector da Acção Social. Na actual legislatura, a designação de “Acção Social” foi substituída pela actual designação “Mulher e Acção Social”, o que em si é controverso, ao circunscrever as questões sociais à mulher (a qual, de forma frequentemente vulgarizadora e incorrecta, é tratada como sinónimo de “género”, como se o feminino fosse o único género entre os humanos). Assim, em conformidade com os estereótipos prevaletentes na cultura moçambicana, e não só, no contacto do Estado com os idosos, a “Mulher e Acção Social” trata os idosos como parte dos grupos sociais desfavorecidos, conjuntamente com crianças órfãs, deficientes, mutilados, doentes e a própria mulher. De forma explícita, o PARPA II definiu o seguinte objectivo principal para a “Pessoa Idosa”: “garantir assistência social à pessoa idosa em situação de pobreza absoluta” (GdM 2006, pp.111, 113).

Por último, o PARP 2011-2014 já nada contém quer sobre o enquadramento demográfico da pobreza, quer sobre a população idosa em particular. O capítulo inicial do PARP sobre a situação socioeconómica em Moçambique focaliza-se na estabilidade macroeconómica e no crescimento acelerado da economia; exalta a tendência positiva dos indicadores de desenvolvimento humano que revelam melhorias, como seja, o acesso à educação, acesso melhorado aos serviços de saúde, aumentos na posse de bens duráveis pelas famílias e melhorias na qualidade de habitação; a redução da taxa de mortalidade infanto-juvenil de 245,3 óbitos em cada mil nascidos vivos em 1997, para 138 por mil em 2008; a redução da taxa de mortalidade infantil de 143,7 óbitos por mil nascidos para 93 óbitos por mil entre 1997 e 2008; a redução da taxa de mortalidade materna de 692 para 500 mortes em cada cem mil nascimentos vivos entre 1997 e 2007 (GdM 2011).

Entretanto, como seria escandaloso escamotear por completo a gravidade dos indicadores sociais básicos dos moçambicanos, o PARP acaba por admitir existirem disparidades notórias entre zonas e variações em termos de género: “Não obstante os progressos assinalados e entre vários grupos na sociedade, sendo que o segmento populacional constituído pelas mulheres, crianças, pessoas idosas, portadoras de deficiência e com doenças crónicas, o que se mostra mais vulneráveis” (GdM 2011, p.8). Em todo o texto principal do PARP, esta é a única referência à população idosa.⁸

⁸ No Anexo 1 do PARP existe uma outra menção à população idosa: “Promover e prestar assistência e integração social dos grupos em situação de vulnerabilidade, particularmente, mulheres, crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência”.

Em rigor, a ausência no PARP do mínimo de enquadramento demográfico do que por ventura se possa entender por “crescimento económico inclusivo para redução da pobreza” não significa que o documento carece de qualquer indicação, tanto implícita como involuntária, a aspectos que, de alguma forma, reflectem a posição de Moçambique na “curva do desenvolvimento” atrás referida. O mais provável é que a forma como os três objectivos gerais identificados pelo PARP⁹ forem ou não implementados influencie e seja influenciada, directa ou indirectamente, pelo conjunto de possíveis tendências demográficas, que o documento assume como dado e não explícita. Esta falta de explicitação, ou porque os autores não reconhecem a sua importância, ou porque partilham da perspectiva da demografia como destino, o certo é que existem tendências possíveis e prováveis que mereciam melhor consideração. Além disso, a dinâmica da estrutura etária e a tendência para engrossar a proporção de pessoas em idade economicamente activa, com a consequente pressão directa no mercado de trabalho e emprego, carecem também de um tratamento minimamente satisfatório.

A pobreza de conteúdo demográfico no texto do PARP é particularmente intrigante, sabendo que a sua elaboração surgiu numa altura em que já estavam disponíveis os dados demográficos resultantes do censo populacional de 2007 e uma vasta e rica diversidade de outros dados estatísticos e de análises inexistentes nos anos em que os dois PARPAs iniciais foram elaborados e implementados (Cunguara & Hanlon 2010; DNEAP 2010; INE 2010a).

Em resumo, da revisão comparada dos quatro PARPAs observa-se uma tendência preocupante quanto ao seu conteúdo e relevância para o tema deste trabalho. À medida que os PARPAs se têm sucedido como “instrumento de programação rolante e dinâmico” (MPF 2001, p.1), menor tem sido o entendimento sobre a importância e o papel dos factores demográficos no desenvolvimento socioeconómico moçambicano, em geral, e na dinâmica da pobreza, em particular. Além disso, também tem diminuído a sensibilidade sobre as características distintivas da população idosa, a qual continua a ser colocada no chamado grupo da população desfavorecida. Um grupo populacional cuja dimensão não é definida, porque os critérios de inclusão das crianças, idosos, deficientes e mulheres no grupo de desfavorecidos são geralmente indefinidos.

⁹ 1) Aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira; 2) Promoção do emprego; e 3) Desenvolvimento humano e social (GdM 2011, p.5).

A NATUREZA REACTIVA E ASSISTENCIALISTA DOS PARPAS

A anterior revisão das quatro etapas do PARPA, consideradas em referência aos principais documentos, ainda que muito resumida, é suficiente para perceber que o GdM dispõe de uma certa política pública para com a população idosa. Uma política pública, nuns casos explícita, noutros casos implícita, que o subtítulo desta secção identifica como reactiva e assistencialista. Porquê reactiva e assistencialista?

A política pública para com a população idosa é reactiva porque se manifesta fundamentalmente como impulso, reacção ou resposta a acontecimentos inesperados e externos (e.g. acontecimentos naturais e sociais à formulação reflectida e consideração planeada do Governo sobre o papel que a população idosa desempenha e deve desempenhar no desenvolvimento actual e futuro de Moçambique. Ao longo das duas décadas passadas, o GdM tem reagido, com maior ou menor prontidão e dependendo da dimensão dos efeitos negativos ou danosos causados por acontecimentos tanto naturais (cheias, secas, ciclones) como sociais (crise alimentar, revoltas populares como as que aconteceram em Maputo, em Fevereiro de 2008 e Setembro de 2010).

A resposta reactiva das políticas públicas parece dever-se a factores diversos, de ordem institucional e cultural, incluindo a grande e prolongada dependência da ajuda financeira e técnica internacional. Factores como a crença de que as dificuldades e problemas enfrentados pela população têm um culpado exterior, superior à capacidade institucional de preparação com antecipação, para eventuais efeitos e impactos negativos de eventos inesperados. Além disso, as instituições e os actores públicos não agem nem decidem em função de valores e critérios de responsabilização controlável, em função de práticas de trabalho realmente inclusivas, descentralizadas, participativas e transparentes. Isto é testemunhado pelo carácter generalista, ambíguo e impreciso como os documentos do PARPA reportam, no que toca o cumprimento e incumprimento dos objectivos específicos, tarefas e metas neles apresentados.

Parte significativa das acções e programas públicos acontecem em resposta a danos e prejuízos causados por acontecimentos que não foi possível antecipar a tempo, mas uma outra parte importante deriva da fraca manutenção, ou mesmo negligência, no uso das infra-estruturas e de meios de trabalho (e.g. os danos causados pelas explosões do paiol Março de 2007, na Cidade de Maputo; inundações causadas por incorrecto manejo das águas dos rios e barragens; falta de conservação dos meios de salvamento para situações de incêndios, cheias e incidentes por outras causas).

Por outro lado, a política pública governamental pode ser considerada assistencialista, não por responder a situações (choques e calamidades) inesperadas, acidentais e temporárias, mas por converter o assistencialismo na sua política regular estruturante da protecção social. Esta distinção é importante sublinhar. Em princípio, o assistencialismo não tem de ter uma conotação pejorativa. Ele é necessário como resposta a situações diversas decorrentes das incertezas e imprevisibilidades da vida. São muitas as situações difíceis provocadas por catástrofes naturais (e.g. cheias, seca, ciclones) ou crises políticas e económicas (inundações causadas por desastres em barragens, danos provocados por incêndios ou explosões, crises financeiras, entre outras) que requerem uma assistência específica e urgente, imediata, flexível e efectiva, com vista a restabelecer a normalidade e ajudar as pessoas afectadas.

Todavia, o assistencialismo temporário torna-se problemático quando é convertido numa prática política e método regulares, seja por que razão for: por mero populismo para ganhar votos; ou por resistência dos líderes e governantes à criação e estabelecimento de instituições menos discricionárias e dependentes do imprevisto, da arbitrariedade e da subjectividade. Neste caso, o assistencialismo mistura-se, confunde-se ou ocupa o lugar de uma política pública estruturante, sistemática, previsível, explícita e transparente. Em suma, os efeitos do assistencialismo prolongado assemelham-se aos efeitos descritos por Walzer (1983) em relação à caridade privada, “produz a dependência pessoal e, portanto, também os vícios habituais da dependência: de um lado deferência, passividade e humildade; e arrogância do outro”.

Sobre isto convém referir que a natureza assistencialista da política pública do Governo Moçambicano não resulta apenas, nem depende unicamente, dos actores nacionais. Há mais de um quarto de século que o Estado Moçambicano beneficia de um elevado apoio financeiro e técnico, principalmente no orçamento de estado, funcionamento e gestão pública (Francisco 2010b; Francisco 2011e, p.291). Agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), bem como os doadores bilaterais e organizações não-governamentais (ONGs) têm desempenhado uma intervenção e contribuição activa e directa na manutenção da estabilidade social, política e económica do País. Em particular, o FMI exerce um papel regular e de monitoria dos instrumentos de política pública e mecanismos macroeconómicos da economia formal, com particular incidência para instrumentos como o PARPAs.

Na verdade, tanto o conceito como o modelo do PARPA, que na versão inglesa é conhecido por PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*), foram concebidos e criados

pelo FMI e pelo Banco Mundial em 1999. Estas agências criaram o PRSP, entre várias razões, para melhor responsabilizarem e envolverem os próprios beneficiários dos seus programas de intervenção e reforma conjuntural e estrutural, em relação ao que tinha acontecido com os seus anteriores mecanismos de Facilidade de Ajustamento Estrutural (“ESAF” na sigla inglesa de *Enhanced Structural Adjustment Facility*) (Ames *et al.* 2002; IMF 2011; Francisco 2012b).

Significa, assim, que um bom entendimento da abordagem e da metodologia do PARPA passa pelo entendimento da abordagem de actores tão intervenientes e fundamentais na gestão pública como são, no caso de Moçambique, o FMI e o Banco Mundial. Isto é particularmente válido para o PARPA, o qual só se torna válido e implementável se aprovado pelo Governo Moçambicano e pelo FMI. Por exemplo, o PARP 2011-2014 foi aprovado, pela parte governamental, na 15ª sessão ordinária do Conselho de Ministros, de 3 de Maio de 2011, e pelo Conselho de Administração do FMI na sequência da sua avaliação de Junho de 2011 ao abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica (IMF 2011).

Consequentemente, em relação especificamente ao assunto deste trabalho, o conteúdo dos PARPAs sobre o papel da demografia e da população idosa, em particular, é substancialmente influenciado pelas abordagens do FMI e do Banco Mundial. Em trabalhos recentes, Francisco (2010b, pp.46–48) reconheceu o mérito dos programas assistencialistas, promovidos pelo Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais, no esforço de mitigação de riscos; na compensação dos efeitos e impactos negativos resultantes da ruptura de circuitos produtivos e comerciais, que as instituições básicas da sociedade são incapazes de superar sozinhas, sobretudo em situações inesperadas e em caso de necessidade de socorro urgente (calamidades naturais, fome, epidemias, crise nutricional). No seu conjunto, segundo Francisco, os inúmeros programas assistencialistas, financiados por agências internacionais como o Banco Mundial, FMI, ONU e diversas ONGs, desempenham uma função social muito mais relevante do que o valor identificável no contributo prestado aos directos beneficiários. A ajuda internacional recebida por Moçambique tem contribuído decisivamente para evitar que o Estado Moçambicano se converta num Estado Falhado, no sentido de perder a capacidade de proporcionar o mínimo de ordem social (Francisco 2010b; Francisco 2012b).

Nesta perspectiva, ainda que os críticos da enorme proliferação de programas assistencialistas (desdobrados em múltiplos planos, estratégias e projectos de acção) tenham frequentemente razão ao questionarem os seus impactos reais, também não

se pode escamotear a relevância do seu agregado, na garantia da estabilidade social geral do País. Mesmo se os programas assistencialistas não dispõem de mecanismo previsíveis, protectores e estáveis, numa perspectiva duradoira e transformadora (Devereux, 2006), o seu principal papel poderá ser contribuir para o tipo de estabilidade e tranquilidade nas condições de falência crónica que o Governo e seus parceiros internacionais têm consigo manter e prolongar (Francisco 2010b, p.48).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a publicação do seu ensaio sobre “A Velhice” (Beauvoir 1990), publicado no final dos anos 1970, Simone de Beauvoir buscava quebrar o que chamou de “conspiração do silêncio” que pairava sobre o tema. Passados mais de 40 anos desde a primeira publicação de “A Velhice”, Moçambique depara-se com um processo de envelhecimento populacional “lento”, num contexto em que certamente se questionaria o processo descrito por Beauvoir. Por outro lado, os idosos moçambicanos deparam-se com barreiras semelhantes às **descritas pela autora, a mesma conspiração do silêncio, eventualmente com uma origem diversa.** Este artigo é, portanto, uma clara tentativa de romper com esta conspiração.

Ao trazer o tema do envelhecimento esperamos ressaltar a importância, os riscos e, principalmente, as oportunidades advindas das transformações impostas pelos fenómenos demográficos. Principalmente se tivermos em conta o momento em que estamos, onde ainda temos o privilégio de pensar e preparar-nos, com tempo, para as consequências que elas trarão.

Como vimos, o processo de envelhecimento populacional Moçambicano possui algumas particularidades. O ritmo desta transformação, a sua característica rural, o contexto de alta dependência económica do país são apenas algumas das variáveis para as quais chamamos a atenção, pois nos dão bons indícios para compreendermos também as necessidades particulares desta população e, conseqüentemente, respostas específicas em termos de políticas públicas.

O tema do envelhecimento populacional em Moçambique enfrenta, portanto, desafios tanto na esfera conceptual e analítica, quanto na definição e reflexão de políticas públicas nos três níveis de organização territorial: central, provincial e distrital. Lembra-se ainda a fundamental necessidade de estabelecer metas para diferentes horizontes temporais: curto, médio e longo prazos.

Ao focarmos a nossa análise no PARP, e tendo em conta que o mesmo é um instrumento de política pública de curto prazo, que reflecte o modelo de desenvolvimento social e económico em curso, esperamos ter avançado na compreensão da percepção e receptividade dos fazedores de políticas públicas sobre a problemática da população idosa. Uma compreensão que precisa de ir para além do modelo assistencialista, caritativo e frequentemente paternalista, em resposta a situações de emergência pontual.

No concreto, ao não incluir claramente os idosos entre os “outros grupos vulneráveis” (GdM, pp. 28-32), ou no mínimo misturar as políticas destinadas aos mesmos com outros grupos, o documento impede que seja constituído um efectivo instrumento de combate àquela vulnerabilidade tão específica.

Urge também avançar no debate acerca da relação da sociedade moçambicana com os seus idosos, debate este que deve claramente beneficiar do longo percurso já feito nos países desenvolvidos e nas diversas organizações internacionais que têm lidado com o tema. A mensagem é clara: Não faz sentido repetirmos os mesmos erros frequentemente cometidos nos países desenvolvidos, em termos de definição de políticas públicas. Não é preciso esperar para que os ataques e a violência contra os idosos aumentem à escala do aumento desta parcela da população. Não se pode perder a oportunidade de cultivar o que ainda resta na sociedade moçambicana do respeito e apreço pelos idosos, quando ainda são eventualmente tidos como sábios e referências.

Pensar o presente e preparar o futuro de Moçambique passa por garantir que todos os indivíduos possam participar plenamente na sociedade e dar o seu contributo para o desenvolvimento do país. A parcela mais velha já o fez e a sociedade tem a obrigação de fornecer as condições para que continue a fazê-lo.

REFERÊNCIAS

- Alves, J.E.D., 2008. A transição demográfica e a janela de oportunidade. *Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial*. Disponível em: <http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/2008/a-transicao-demografico-e-a-janela-de-oportunidade.php> [Acedido February 20, 2012].
- Ames, B., Bhatt, G. & Plant, M., 2002. Taking Stock of Poverty Reduction Efforts. *Finance and Development | F&D*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/ames.htm> [Acedido March 28, 2012].

- Arnaldo, C., 2007. *Fecundidade e seus determinantes próximos em Moçambique: uma análise do níveis, tendências, diferenciais e variação regional*, Texto Editores.
- Beauvoir, S. de, 1990. *A velhice*, Nova Fronteira.
- Bloom, D.E. et al., 2007. *Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any different?*, Harvard: Harvard University. Disponível em: www.hsph.harvard.edu/.../pgda_wp23_2007.pdf.
- Bloom, D.E., Canning, D. & Sevilla, J., 2003. The Demographic Dividend. *RAND Corporation*. Disponível em: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1274.html [Acedido February 20, 2012].
- Bongaarts, J., 2001. Dependency Burdens in the Developing World. In N. Birdsall, A. C. Kelley, & S. Sinding, eds. *Population Matters*. Oxford: Oxford University Press, pp. 55–64. Disponível em: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199244073.001.0001/acprof-9780199244072-chapter-3>.
- Brito, F., 2010. A Reinvenção da Transição Demográfica: Envelhecer Antes de Enriquecer? *CEDEPLAR/FACE/UFMG, BELO HORIZONTE*. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/GD%20401.pdf>.
- Camarano, A. ed., 2004. *Os novos idosos brasileiros : muito além dos 60?*, Rio de Janeiro: IPEA.
- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique. *LSE website*. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido January 23, 2012].
- Cunha, N. & Orton, I., 2011. Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? *Cadernos IESE*, 5, p.43.
- Debert, G.G., 1999. *A Reinvenção da Velhice: Socialização e Processos de Reprivatização do Envelhecimento*, Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- DNEAP, 2010. *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*, Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=catview&gid=61&Itemid=50&lang=pt.
- Dyson, T., 2010. *Population and Development: The Demographic Transition*, Zed Books.
- Feng, W., 2005. *Can China Afford to Continue Its One-Child Policy?*,
- Fitzpatrick, L., 2009. China's One-Child Policy. *Time*. Disponível em: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1912861,00.html> [Acedido February 24, 2012].

- Fong, V.L., 2002. China's One-Child Policy and the Empowerment of Urban Daughters. *American Anthropologist*, 104(4), pp.1098–1109.
- Francisco, A., 2010a. *Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique: Dinâmicas Recentes e Cenários Prospectivos*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=search&q=enquadramento.
- Francisco, A., 2010b. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado. In L. de Brito *et al.*, eds. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37–95. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., 2011a. A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), pp.5–35.
- Francisco, A., 2011b. A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), pp.5–35.
- Francisco, A., 2011c. Enquadramento Demográfico da Protecção em Moçambique. *Cadernos IESE*, 6. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_documents.
- Francisco, A., 2011d. *Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana*, Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_documents.
- Francisco, A., 2011e. Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente. In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 231–282. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., 2012a. Política Pública e Intervencionismo em Moçambique: Por Que Existe o PARO em Moçambique? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Francisco, A., 2012b. Por que o PARP Existe em Moçambique? – Versão completa do artigo publicado no Semanário Canal de Moçambique. *Canal de Moçambique*, pp. Parte 1 (pp. 16–18); Parte 2 (pp. 18–23).
- GdM, 2002. *Política para a Pessoa Idosa e a Estratégia de sua Implementação*, Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2006. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA) 2006–2009*, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.

- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Goodkind, D.M., 2004. China's Missing Children: The 2000 Census Underreporting Surprise. *Population Studies*, 58(3), pp.281-295.
- ILO, 2011. Economically Active Population, Estimates and Projections (6th edition, October 2011). *ILO LAORSTA Internet*. Disponível em: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html.
- IMF, 2000. Republic of Mozambique, Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Disponível em: <http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/moz/01/INDEX.HTM>.
- IMF, 2001. Mozambique Poverty Reduction Strategy Paper, April 30, 2001. Disponível em: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/moz/01/index.htm>.
- IMF, 2011. IMF Executive Board Completes Second Review Under Policy Support Instrument for Mozambique, Press Release N° 11/240. *International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11240.htm>.
- INE, 2001. Censo Agro-Pecuário CAP 2009-2010: Resultados Definitivos - Moçambique.
- INE, 2008. *MICS (Multiple Indicator Cluster Survey) - Relatório Final*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE).
- INE, 2010a. Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007 - 2040). *Portal do Instituto Nacional de Estatística*. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/populacao/projcooes/proj_pop_moz/ [Acedido June 17, 2011].
- INE, 2010b. Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007 - 2040). *Portal do Instituto Nacional de Estatística*. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/populacao/projcooes/proj_pop_moz/ [Acedido June 17, 2011].
- INE, 2010c. Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007 - 2040). *Portal do Instituto Nacional de Estatística*. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/populacao/projcooes/proj_pop_moz/ [Acedido June 17, 2011].
- MPF, 2000. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004)* Ministério do Plano e Finanças (MPF), Maputo: Promédia.
- MPF, 2001. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.

- Sandell, R., 2004. North Africa: Grappling with Demography. *Working Paper*, 56/2004. Disponível em: www.realinstitutoelcano.org/documentos/147/Sandell147.pdf [Acedido September 6, 2011].
- Shapiro, R., 2010. *O Futuro, Uma Visão Global do Amanhã*, Lisboa: Actual Editora.
- Shediak, R., Bernnat, R., *et al.*, 2011. New Demographics: Shaping a Prosperous Future as Countries Age. Disponível em: www.booz.com/media/uploads/Booz-Co-New-Demographics.pdf.
- Shediak, R., Moujaes, C.N. & Najjar, M.R., 2011. Demographics Are Not Destiny. *Strategy+Business Magazine*. Disponível em: <http://www.strategy-business.com/article/00091?gko=36862>.
- Silva, T. da, 2011. Violência contra a pessoa idosa: do invisível ao visível. *Revista Kairós Gerontologia*, 14(1), pp.65–79.
- Sugahara, G.T.L., 2009. *Cidades Criativas e Envelhecimento Populacional*. Lisbon, Portugal: ISCTE-IUL. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/2036>.
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A., 2011. Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? *IDeAS No. 37p*, p.2.
- UN, 2007. *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World - 60th Anniversary Edition, 1948-2007* 60th ed., United Nations (UN).
- UN, 2011. World Population Prospects, the 2010 Revision. *United Nations (UN)*. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp> [Acedido July 1, 2011].
- UNDP, 2012. *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity - A Better Future for All* 1a ed., New York: United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/>.
- UNESCO, 2012. UNESCO Institute for Statistics. *UNESCO - Uniyede Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143> [Acedido June 24, 2012].
- Vos, R., Ocampo, J.A. & Cortez, A.L., 2009. *Ageing and Development*, Zed Books.
- Yi, Z., 2007. Options for Fertility Policy Transition in China. *Population and Development Review*, 33(2), pp.215–246.

O DESAFIO DA SAÚDE RURAL

Bridget O’Laughlin¹

INTRODUÇÃO: O PARP E AS DESIGUALDADES NA SAÚDE

O PARP 2011-2014 utiliza uma definição multidimensional da redução da pobreza, dando importância ao desenvolvimento social e ao crescimento económico. Observa (p.9) que o desenvolvimento humano e social é um objectivo vital em si e que uma força de trabalho saudável e bem qualificada constitui um pré-requisito para o crescimento. O PARPA regista preocupação com a recente estagnação nos indicadores sociais comparados com o crescimento económico. Observa ainda desigualdades na saúde e estabelece objectivos ambiciosos, se bem que flexíveis, quanto à forma de as remediar. As suas propostas são alargar os serviços de saúde aos grupos particularmente vulneráveis e melhorar a produção alimentar no sector familiar. Contudo, não existem referências à saúde, ou de forma mais genérica, ao desenvolvimento social nas metas estabelecidas para a gestão macroeconómica; estas centram-se na eficácia fiscal e melhoria da informação. Também não se questionam as actuais estratégias de crescimento económico, como causa possível de estagnação nos indicadores de desenvolvimento social.

Se começarmos por assumir que as desigualdades na saúde com as quais o PARP se preocupa não são naturais mas sociais, e por isso mesmo historicamente construídas, esta abordagem parece ser míope. As políticas macroeconómicas estimulam padrões de crescimento económico que têm consequências nos padrões de desenvolvimento social. Se estas consequências não forem confrontadas, corre-se o risco de as intervenções governamentais correrem constantemente atrás dos problemas, tentando

¹ Gostaria de agradecer a Julie Cliffe pelos comentários a uma versão anterior deste estudo, ‘Questions of Health and Inequality in Mozambique’, incluído nos *Cadernos IESE 4/2010* e a António Francisco pela ajuda editorial a este projecto.

aliviar o agravamento de formas de desigualdade na saúde, mas actuando pouco no sentido de preveni-las. Este capítulo visa contribuir para a reflexão da relação entre padrões de crescimento económico e desenvolvimento social, com particular atenção sobre a maneira como as relações de classe e de género se reflectem tanto no fosso rural/urbano como nas diferenças regionais na saúde.

Começamos por examinar debates sobre a relação entre a saúde e padrões de crescimento económico e em seguida exploramos recentes alterações nos padrões de disparidade na saúde em Moçambique, em especial as diferenças regionais e o fosso rural/urbano. Apesar do progresso atingido no desenvolvimento social depois dos acordos de paz ter de facto abrandado, é importante reconhecer que os extensos padrões de desigualdade na saúde reflectem padrões de acumulação que se estabeleceram no período colonial. Estes foram postos em causa mas não alterados pelas estratégias socialistas pós-independência e alguns foram intensificados no período actual de capitalismo de mercado aberto. Estas desigualdades na saúde reflectem padrões de crescimento que subordinaram a produção familiar rural às exigências das empresas e têm contado com a disponibilidade de trabalho não mercantilizado, muito do qual feito por mulheres, para subsidiar a produção mercantilizada. Ilustram-se estes processos com dois casos da história de Moçambique e depois explica-se a sua relevância relativamente ao problema da estagnação nos indicadores sociais de hoje.

LIGANDO A SAÚDE A PADRÕES DE CRESCIMENTO ECONÓMICO

Apesar da asserção de que o crescimento económico contribui para o bem-estar das pessoas ser desejável do ponto de vista normativo, na prática nem sempre é assim. Alguns padrões de crescimento conduziram a grandes desigualdades no bem-estar entre diferentes grupos de pessoas, em Moçambique e em outros lados. Também houve casos em que as melhorias nos indicadores sociais ultrapassaram o crescimento económico. A questão da razão por que o crescimento económico se traduz ou não em desenvolvimento social está implicitamente levantada pelo PARPA quando observa que, apesar da consistência de boas taxas de crescimento ao longo dos anos, o progresso nos indicadores sociais tem sido inferior e menos consistente.

Examinar o impacto dos padrões de crescimento económico na saúde requer que estabeleçamos primeiro as conexões existentes entre os mesmos. Podemos assumir a

existência de uma relação directa entre crescimento económico e disponibilidade de cuidados de saúde, o que na realidade é apenas uma parte da história. Esta questão é exaustivamente debatida no relatório WHO² de 2007 sobre *Health Inequality, Inequity, and Social Determinants of Health*³ (CSDH 2008). Aqui retiramos, deste relatório e da extensa literatura que gerou (Marmot & Wilkinson 2006; Navarro 2009), algumas das questões-chave que o PARPA deveria considerar ao olhar para a relação entre crescimento económico e melhorias na saúde.

Apesar de os estudiosos da modernização terem proposto a existência de uma relação entre crescimento económico e uma série de outras transições, em especial um declínio na fertilidade e na incidência de doenças infecciosas, não tem sido possível demonstrar que o crescimento económico venha sempre em primeiro lugar. Reciprocamente, não tem sido possível demonstrar que progressos nos cuidados de saúde e na protecção social sejam mais importantes para a melhoria da esperança de vida do que é o crescimento económico. Há boas razões para pensar que não existe uma única resposta estereotipada; tem havido diferentes experiências em diversos países em distintos períodos históricos. Reflectir em cenários passados permite-nos identificar diferentes vias de conexão entre padrões de crescimento económico e mudanças na saúde.

Podemos ver como o crescimento económico pode ter levado a salários mais altos e bens de consumo mais baratos e, por conseguinte, a uma melhoria da nutrição. Pode ter também conduzido a condições de trabalho mais saudáveis e a um aumento da base fiscal para financiamento dos serviços de saúde públicos. Como Drèze e Sen (1991) apontaram no seu estudo sobre acção pública, estas relações positivas entre desenvolvimento económico e a melhoria da saúde não foram, contudo, sempre comprovadas. Os frutos do crescimento não passaram invariavelmente daqueles que controlam os recursos económicos para a população trabalhadora. Drèze e Sen (ibid) descreveram, por um lado, regimes de opulência, tomando como um dos seus casos-modelo a África do Sul sob o *apartheid*, onde altas taxas de crescimento económico se associavam a consumo concentrado nas mãos de poucos e onde programas do Estado financiados pelos impostos favoreciam a minoria branca. Por outro lado, também identificaram casos, tomando Cuba como um dos seus modelos, onde, apesar das taxas muito baixas de crescimento económico, o financiamento de programas de

² WHO – World Health Organization/Organização Mundial de Saúde (NT)

³ Desigualdade na Saúde, Iniquidade, e Determinantes Sociais da Saúde (NT)

saúde pública pelo Estado levou a dramáticos progressos nos indicadores de saúde. Assim, o estudo de Drèze e Sen obriga-nos a olhar para os processos políticos, em particular para as formas de acção pública, incluindo os protestos organizados, que moldam as formas como os recursos económicos e os serviços sociais são distribuídos entre capital e a massa dos trabalhadores.

As questões de distribuição tortuosa aplicam-se a diferenças entre populações divididas com base na classe e outras divisões sociais tais como a raça, a etnicidade ou a religião. A investigação feminista chamou a atenção para o facto de as formas como se distribuem os recursos dentro dos agregados familiares poderem não reflectir o que é melhor para a saúde dos membros da família como um todo. Aqueles que controlam fontes específicas de rendimentos podem gastá-los consigo próprios, e não com as crianças pequenas, por exemplo. Economistas feministas também chamaram a atenção para o facto de o crescimento poder levar à melhoria dos salários de alguns grupos de trabalhadores mas não de outros, com as mulheres representadas desproporcionalmente no último grupo (Seguino 1997).

O espelhar das relações de poder nos padrões de distribuição dos recursos económicos não é o único factor que pode minar as contribuições do crescimento económico para a saúde das populações no seu todo. Uma das contribuições específicas de Sen foi mostrar que as formas como o mercado opera, os efeitos da própria mercantilização, pode significar que o crescimento económico gera novas formas de vulnerabilidade. A crescente participação nos mercados pode significar que mudanças repentinas em termos de comércio levam à destituição quando as pessoas nada têm para além do mercado a que se possam agarrar. O trabalho de Sen (1981) sobre a fome mostrou, por exemplo, como aqueles que dependem das jornas do trabalho agrícola podem não encontrar qualquer empregador quando o preço das colheitas cai ou quando a seca destrói as culturas. Os próprios agricultores podem ter ainda *stocks* acumulados para vender ou podem pedir empréstimos com base nas terras que possuem. Padrões de crescimento orientados para as exportações implicam muitas vezes uma exposição extrema aos efeitos do mercado, especialmente para os pequenos produtores que têm muito pouco poder para influenciar as oscilações do mercado internacional. Diferentes tipos de crescimento económico moldam diferentes padrões de mercantilização e, por conseguinte, de vulnerabilidade perante o funcionamento dos mercados.

Assume-se muitas vezes que só aquilo que é comercializado, convertido em capital dinheiro e investido pode ser uma fonte de crescimento económico. Se há um enfoque no aumento da produtividade agrícola, por exemplo, pode-se assumir que

isso se reflecte no aumento de produção de colheitas de rendimento (quer para exportação quer para os mercados de alimentação internos). Particularmente em países em desenvolvimento como Moçambique, onde muito pequenos agricultores têm terras próprias, cultivam colheitas tanto para venda como para consumo próprio; o trabalho que fazem para uma ou outra finalidade é interdependente. É, portanto, possível aumentar a proporção relativa de colheitas de rendimento sem aumentar a produtividade geral. Um aumento da produção comercializável pode reflectir uma diminuição da produção de alimentos não comercializáveis ou a intensificação do trabalho: ambos afectam a saúde. Em Moçambique, onde a maior parte do trabalho diário de cultivo para ambas as culturas de rendimento e alimentares é feita por mulheres, um padrão de crescimento como o referido pode levar rapidamente tanto à falência nutricional como à morbidade, resultando a breve trecho em aumento de mortalidade materno-infantil.

Se reconhecermos que a pobreza é multidimensional e que, por conseguinte, inclui coisas para além do rendimento, podemos ver outras formas através das quais os padrões macroeconómicos de crescimento, não só os padrões de distribuição do rendimento, podem influenciar os resultados na saúde. Alguns tipos de trabalho são particularmente pesados e penosos; as pessoas têm de trabalhar de forma muito intensa ou durante jornas muito longas, em tarefas que são enfadonhas, ou perigosas, ou fisicamente exigentes. Os trabalhos podem ser sazonais ou precários, sem qualquer garantia de emprego, colocando no trabalhador a tarefa de adaptação ao perfil do trabalho ao invés de obrigarem o empregador a organizar o trabalho em harmonia com a saúde dos trabalhadores. Alguns padrões de crescimento macroeconómico permitem às empresas exteriorizar alguns dos seus custos de produção, recorrendo fortemente a bens públicos ou utilizando os recursos naturais sem cuidado ou investimento. Quando os padrões de crescimento limitam o acesso e a qualidade da terra, da água e do ar, afecta-se a saúde não só dos trabalhadores em sectores específicos, mas também a daqueles que vivem no mesmo ambiente.

Finalmente, claro está, as condições de saúde são também moldadas pelo acesso e disponibilidade de serviços sociais, em particular da assistência médica formal. Estes podem também ser moldados pelas políticas macroeconómicas. Quando as políticas enfatizam o provisionamento privado dos serviços sociais, aqueles que têm o maior poder de compra terão o acesso mais facilitado à assistência médica. Historicamente, estudos demonstraram que o acesso a boa educação, em especial para as mulheres, também permite a melhoria dos estados de saúde. Os empregadores empenhados na

saúde dos seus empregados, sobretudo daqueles que são permanentes e qualificados, e por essa razão investem em saúde privada e instalações para os seus empregados, não estarão interessados em ser taxados com a obrigação de providenciar serviços sociais para as populações circundantes ou até para empregados casuais não qualificados. Os governos têm, por vezes e por razões políticas, manifestado mais preocupação com a saúde de segmentos específicos da sua população do que com a saúde social em geral (Foucault 2000).

Apesar de poderem existir, assim, ligações positivas entre padrões de crescimento económico e desenvolvimento social, em especial em estados de saúde melhorados, também é possível que estejam em contradição. É importante ter isto em consideração em Moçambique, devido à perturbante divergência entre taxas de crescimento e melhoria dos indicadores sociais assinalados pelo PARP. Devemos considerar não só como os cuidados de saúde podem ser alargados àqueles que deles estão desprovidos mas ainda a possibilidade de chamar a atenção para a forma como padrões de crescimento específicos podem contribuir para a fraca saúde. Contudo, antes de esclarecer esta questão, é útil debruçarmo-nos sobre o que torna a estagnação da saúde nos indicadores uma matéria preocupante, através da revisão de alterações recentes nos padrões de desigualdade nos estados de saúde e nos cuidados de saúde em Moçambique. A interpretação destes dados obriga também ao exame crítico das suas limitações.

DADOS QUE INCOMODAM: ESTAGNAÇÃO DOS INDICADORES DE SAÚDE?

Uma das vantagens do PARP é a sua franqueza em reconhecer que o progresso nos indicadores sociais não acompanhou o crescimento económico. Esta secção revê alguns dos dados da saúde que deveriam ter incomodado os autores do PARP, para se averiguar se se justifica a preocupação e se existem algumas inferências sobre a relação entre a saúde e os padrões de crescimento que se possam extrair.

MEDINDO DESIGUALDADES DE SAÚDE EM MOÇAMBIQUE: ALGUNS PROBLEMAS METODOLÓGICOS

Como se mede a relação entre crescimento económico e estados de saúde em mudança? Muitas vezes confiamos nos PIB *per capita* e esperança de vida, quando de facto ambos apresentam algumas limitações. O PIB é geralmente medido em termos de

preços; não é uma medida confiável daquilo que não é distribuído através do mercado. Contudo, a produção de bens e serviços que não são comercializados, tal como a produção agrícola doméstica para consumo directo ou preparação de alimentos ou cuidados com os doentes, são sem dúvida muito importantes para os estados de saúde. Num país como Moçambique, onde uma média de 71% da população vive em áreas rurais e onde muitos produzem a grande parte dos alimentos que consomem⁴, esta afirmação é particularmente verdadeira. Apesar de a medição da esperança de vida centrar a nossa atenção na mortalidade, em especial infantil e materno-infantil, progressos em estados de saúde estão também associados à redução da fome endémica e à persistente morbidade.

Muita da literatura sobre saúde e desigualdade em Moçambique concentra-se no acesso aos serviços de saúde, sejam preventivos ou curativos, em vez de olhar para os estados de saúde relativos. Em parte, isto deve-se ao facto de o aprovisionamento ser mais facilmente medido e registado do que os estados de saúde, mas também se deve ao facto de ser um universo mais restrito em termos políticos. Dos debates epidemiológicos por resolver discutidos *supra*, sabe-se que o acesso aos cuidados de saúde tem impacto na saúde, mas a saúde é também afectada por outros factores – nutrição, ambiente, trabalho de cada um, o conhecimento que cada um possui (apesar de não ser necessário concordarmos com a importância relativa dos mesmos). Seguir estas ligações alarga as áreas de intervenção política relevante ao mundo não estruturado dos ‘determinantes indirectos’ nos modelos epidemiológicos. A questão mais restrita entre os resultados de saúde e prestação de cuidados de saúde delimita um universo mensurável mais fácil de gerir.

Existem, contudo, algumas pesquisas que visam seguir a relação entre desigualdade, resultados de saúde e formas de provisionamento de saúde. Digno de nota é que em Moçambique estas compreendem trabalho feito não só pelas instituições moçambicanas, mas também por um leque de actores globais – várias instâncias das Nações Unidas e o Banco Mundial – que financiam e supervisionam estados de saúde e práticas médicas.

A pesquisa sobre família e despesa de 2002-3 (Inquérito aos Agregados Familiares, IAF, INE 2004) forneceu alguns dados sobre desigualdade no acesso aos cuidados de saúde e na qualidade dos mesmos cuidados. Juntamente com a pesquisa de 2008-9

⁴ De acordo com o Censo de 2007, a proporção varia de 86,6% na Zambézia a nada na cidade do Maputo e 37,25% na província de Maputo.

Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF, INE 2010), dá-nos informação sobre diferenças nos gastos com saúde. Existe, contudo, um problema particular, não específico a Moçambique, em utilizar estes dados sobre despesas para avaliar diferenças no acesso aos cuidados de saúde. Quando as famílias de rendimento médio pedem dinheiro emprestado ou recorrem à família para obter financiamento de emergência para fazer face às necessidades de cuidados de saúde, o registo do dinheiro gasto pode deslocá-los para o quintil mais rico. Com efeito, a despesa pode empurrá-los para a pobreza nos próximos anos. Este problema de interpretação está demonstrado na Tabela 1 do IOF.

TABELA 1 DESPESA MENSAL MÉDIA EM DESPESA POR QUINTIS 2008-2009

QUINTIL	DESPESA MENSAL	DESPESA SAÚDE	PERCENTAGEM
Quintil 1	771	3	0.39%
Quintil 2	1,491	3	0.94%
Quintil 3	2,193	5	1.19%
Quintil 4	3,262	7	2.24%
Quintil 5	8,780	48	7.44%

FONTES Calculado do INE 2010 (IOF), p. 24

O rendimento do quintil mais rico é onze vezes maior do que o rendimento do quintil mais pobre. Como sugere a lei de Engel, os 63% da despesa do quintil mais pobre vai para a comida, enquanto para o quintil mais rico essa despesa é de apenas 38%. No entanto, a proporção da despesa destinada à saúde é dezanove vezes maior do que a do quintil mais pobre. Isto pode, de facto, ilustrar a marginalização dos pobres com cuidados de saúde baseados no mercado e a necessidade que têm de centrar as despesas na subsistência. Pode assim demonstrar-se que a sociedade moçambicana está ainda mais polarizada no acesso aos cuidados de saúde do que no rendimento, mas não se pode excluir a possibilidade de que alguns dos que estão classificados como ricos sejam na realidade devedores. É necessário uma maior discriminação de categorias.

Para fazer comparações ao longo do tempo sobre a relação entre riqueza e saúde, este estudo confiou principalmente nos Inquéritos Demográficos e de Saúde de Moçambique (DHS)⁵ de 1997 e 2003. Dão-nos a possibilidade de olhar para um período que nos leva desde a fase de recuperação do pós-guerra à época de reestru-

⁵ O acrónimo **DHS** vem da designação em inglês *Mozambique Demographic and Health Surveys (NT)*.

turação política e económica em Moçambique e na África do Sul, à crise económica e política do Zimbabué e à aceleração do HIV/SIDA. Estabelecem ligações entre riqueza e estados de saúde ao nível do agregado doméstico. Os dados dos inquéritos DHS, conjugados com os dados sobre os rendimentos dos Inquéritos sobre despesas e agregados familiares, são utilizados pelo UNDP⁶ para calcular a medida comparativa de bem-estar que utilizam, o HDI⁷, um índice ponderado que inclui mortalidade infantil, fertilidade da mulher, educação e rendimento.

Quando o Banco Mundial começou a sentir as críticas aos seus programas de ajustamento estrutural e regressou às preocupações mais antigas relativas às possibilidades de crescimento redistributivo (Chenery *et al.* 1974), formou um grupo de economistas de saúde que desenvolveram uma metodologia para utilizar um índice de bens que liga a riqueza dos agregados familiares aos resultados de saúde. A escolha dos activos e como estão registados moldam assim a forma como vemos a pobreza. O índice dos activos DHS baseia-se na posse dos agregados familiares de bens de consumo duráveis e tipo de habitação; capta os activos urbanos com mais facilidade do que os activos rurais. A recente pesquisa 2008 INSIDA (INS 2010, p.22) utilizou uma metodologia semelhante para determinar quintis de saúde; registou a posse de rádio, televisão, bicicleta, automóvel, motociclo, acesso à electricidade e tipo de instalação sanitária, acesso à água e construção de habitação. Utilizando estas medidas, 52% da população rural foi colocada nos dois decis de riqueza mais baixos de apenas 12% da população urbana.

A questão da relação entre desigualdade, saúde e redistribuição é uma questão de mudança – olhar para o que está a acontecer ao longo do tempo. Há um número limitado de possibilidades para procurar as direcções de mudança utilizando estes dados e nem sequer esgotei todos. Os DHS comparam apenas dois anos diferentes, 1997 e 2003. O *Mozambique 2008 Multiple Indicator Cluster Survey*⁸ (MICS) (INE 2009) fornece informação sobre uma extensa variedade de indicadores, tanto de estados de saúde como de formas de assistência médica, seguindo uma metodologia desenvolvida pela UNICEF com um especial enfoque na saúde das crianças⁹. Muitas das

⁶ UNDP – United Nations Development Program (NT).

⁷ HDI – Human Development Index (NT).

⁸ MICS – Moçambique 2008 Inquérito de um conjunto de indicadores múltiplos (NT).

⁹ Os tópicos abrangidos pelo inquérito incluem: composição da família, mortalidade entre crianças, cobertura de vacinação, prevalência e tratamento das principais doenças infantis, o estatuto nutricional das crianças, amamentação, micro-nutrientes, acesso a água potável e instalações sanitárias seguras, saúde reprodutiva, educação, registo de nascimentos, trabalho infantil, crianças órfãs pelo HIV/SIDA e que se tornaram vulneráveis devido ao HIV/SIDA.

suas medidas seguem os inquéritos DHS, permitindo-nos olhar para a mudança (e em alguns casos identificar problemas nos dados de 2003). Os dados da saúde foram recolhidos de apenas um IAF¹⁰; seria útil compará-los com inquéritos posteriores. O ETSDS Expenditure Tracking and Service Delivery Survey¹¹ foi levado a cabo uma vez, em 2002 (Lindelov *et al.* 2004). O inquérito INSIDA 2009 sobre o HIV/SIDA estabelece um perfil estatístico da epidemia, mas não pode ser usado para se fazerem futuras inferências sobre a relação entre mudanças na saúde e as desigualdades sociais em mudança.

Assunções sobre quais são os determinantes sociais importantes da saúde limitam aquilo que podemos considerar. O MICS introduz um vasto leque de determinantes sociais de saúde infantil, não coberto pelo DHS, incluindo, por exemplo, trabalho infantil. No entanto, outros determinantes que podem ser importantes não estão incluídos. O trabalho executado por grávidas e mães de crianças pequenas ou os efeitos ambientais dos trabalhos executados por outros na comunidade poderiam constituir também determinantes importantes da saúde infantil. Outras questões importantes acerca da saúde infantil são sensíveis e difíceis de perguntar.

Dadas as limitações destes inquéritos, haverá algo a lucrar por olharmos para estes dados? Sim, se identificarmos tanto as forças como as fraquezas dos inquéritos específicos. Anomalias, valores atípicos e inconsistências nos dados são especialmente importantes porque ajudam a identificar padrões, desafiar conclusões injustificadas e assinalar áreas necessárias à investigação.

Aquele questionar dos dados não deve fazer-se apenas aos próprios dados. Concepções sobre a importância das variáveis, avaliação do seu significado em relação às pessoas estudadas e às explicações ou interpretações concorrentes, todas requerem o recurso a informação pertinente e contextualizada, muita da qual será qualitativa. O inquérito MICS, por exemplo, mostrou que a proporção de baixo peso entre os recém-nascidos vivos não variava muito entre as áreas rurais (15,3%) e urbanas (14,8%), mas pesaram-se muitos mais bebês pós-nascimento nas áreas urbanas (82,9%) do que nas rurais (49,4%). Poderia defender-se que os bebês das áreas rurais que nasceram nos postos de saúde resultaram de partos mais difíceis e esperar-se que o peso à nascença fosse mais elevado nos partos não clínicos, mas também se poderia imaginar que aquelas mulheres que tiveram partos clínicos eram oriundas de famílias mais

¹⁰ IAF – *Inquérito aos Agregados Familiares*

¹¹ ETSDS – *Inquérito ao rastreamento de despesas e prestação de serviços (NT)*.

abastadas que e os bebés eram mais pesados do que os da generalidade da população rural. Sem mais informação, não podemos saber qual a possibilidade mais provável.

PADRÕES DE DESIGUALDADE NA SAÚDE 1997-2008

As Tabelas em apêndice a que se faz referência na secção seguinte estão agrupadas em três categorias – indicadores de desigualdade em estados de saúde, em saúde ambiental e em cuidados de saúde. São discutidos *infra* por essa ordem. As Tabelas utilizam apenas uma parte dos dados disponibilizados pelo inquérito e tratam apenas algumas das dimensões importantes da variação. Para olhar para a desigualdade em estados de saúde, retirei informação dos dados do inquérito sobre mudanças na diarreia infantil, baixo crescimento, mortalidade infantil e prevalência do HIV. Para ver a saúde ambiental, olhei para a qualidade da água potável. Para examinar a desigualdade no acesso aos serviços de saúde, utilizei dados gerais (e bastante antigos) sobre acesso e necessidade das famílias à prestação de cuidados de saúde, dados sobre o tratamento infantil das infecções respiratórias, e qualidade dos cuidados de saúde primários. As Tabelas exploram apenas três dimensões diferentes da desigualdade: a divergência rural/urbana, a divergência regional (provincial e diferenças Norte/Centro/Sul) e o rendimento por grupo (como medido pelos dados sobre riqueza ou despesa). Estas três dimensões de diferença social são alvo de acalorado debate em Moçambique. Estas três dimensões da diferença relacionadas entre si estão claramente ligadas a padrões de crescimento económico.

DESIGUALDADE EM ESTADOS DE SAÚDE: MORBILIDADE INFANTIL, ESTADO NUTRICIONAL INFANTIL, MORTALIDADE INFANTIL

As primeiras três Tabelas (A1-A3) consideram apenas um indicador de doença: crianças com menos de três anos com diarreia nas duas semanas anteriores ao inquérito¹². A Tabela A1 mostra uma muito rápida redução entre 1997 e 2003 no fosso rural/urbano. De facto, em 2003 a incidência de diarreia era mais alta nas áreas urbanas do que nas áreas rurais (21,1% de crianças vs. 17,6%). A Tabela A2 olha para a variação provincial. Não existe uma base regional clara neste números. Observamos que a taxa urbana está a ser puxada para cima pelo nítido agravamento da incidência de diarreia

¹² Escolhi diarreia simples (sem sangue nas fezes) porque me pareceu ser a doença com menos probabilidades de mostrar um efeito de tratamento, i.e., é mais provável que aqueles que têm uma oportunidade de tratamento, os que estão em melhor situação económica, reconheçam a incidência da doença.

infantil na cidade de Maputo (de 17,4% a 28,9%). A melhoria entre os dois anos é notável em muitas províncias, mas as diferenças de progresso entre províncias é ainda mais impressionante. Em Tete, por exemplo, a taxa caiu de 25,9% para 10,6%, enquanto em Manica o declínio foi só de 21,6% para 18,3%. A Tabela A3 não mostra variação clara de padrões por riqueza, que poderia interpretar-se como evidência do impacto nivelador das condições e cuidados de saúde em Moçambique. Estas Tabelas de *per se* nada nos dizem sobre fontes de mudança, mas levantam questões sobre ambiente, nutrição, doença e formas de prestação da saúde. No final, apesar do grande progresso e da redução das desigualdades, temos de confrontar o facto de que pelo menos um quinto das crianças moçambicanas teve diarreia num período de duas semanas.

A segunda série de Tabelas (A4-A6) olha para a questão do défice de crescimento das crianças com menos de cinco anos, uma medida da subnutrição crónica. Isto pode reflectir tanto a dieta como a doença, em especial diarreia e parasitas intestinais. Estes dados são muito perturbantes porque mostram o aumento da subnutrição não só desde 2003, mas também desde 1997. O fosso rural/urbano diminuiu, mas à custa do *deficit* de crescimento entre crianças urbanas, que já não se pode atribuir ao afluxo de refugiados às cidades. As taxas são muito altas de acordo com os standards internacionais¹³.

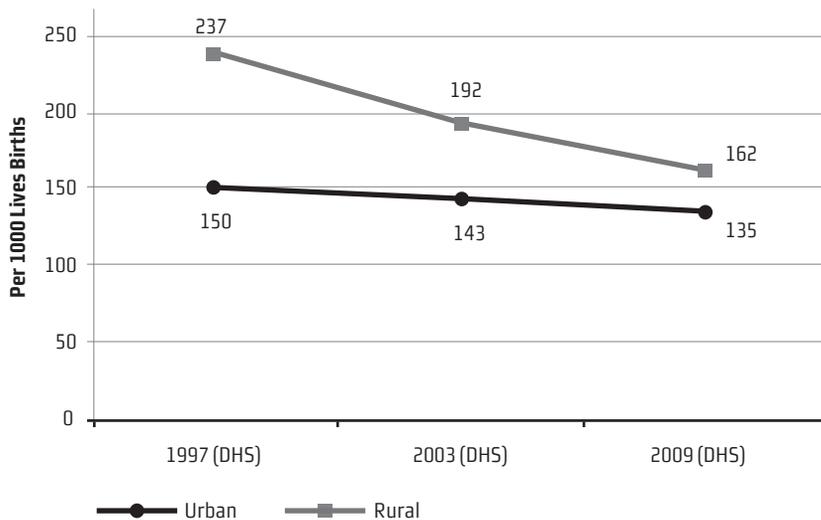
O Gráfico 1 e as Tabelas de A6 a 9 observam a variação da mortalidade entre crianças com menos de 5 anos, com base no número das que morreram em cada 1000 crianças nascidas. Aqui os dados DHS foram combinados com o inquérito MICS de 2008, que regista uma média de 10 anos.

O Gráfico 1 mostra um padrão de declínio normal na mortalidade nas áreas rurais e muito menor declínio nas áreas urbanas. A taxa rural permanece, no entanto, num nível muito alto.

Se olharmos para as taxas de mortalidade infantil por província, a província e a cidade do Maputo são casos isolados; é preocupante o facto de a taxa em Maputo ter subido entre 2003 e 2008. As oscilações acima e abaixo são intrigantes, particularmente na Zambézia, dado que os estudos de 2008 usam médias de dez anos. Contudo, mais impressionante do que o declínio na mortalidade ou a diminuição do fosso entre o rural e o urbano é a alta taxa de mortalidade infantil, cerca de 170/1000 nos quintis mais baixos, i.e. 60 por cento da população.

¹³ Conforme o standard da classificação WHO, taxas da subnutrição crónica entre 20 e 30 por cento são consideradas 'médias', taxas entre 30 e 40 por cento são consideradas 'altas' e taxas acima dos 40 por cento são consideradas 'muito altas' (MICS 2009, p. xvii).

GRÁFICO 1 MORTALIDADE DE CRIANÇAS COM MENOS DE 5 ANOS NAS ÁREAS RURAIS E URBANAS¹⁴



FONTE INE 2009, p. 3

O indicador final dos estados de saúde relativos aqui considerado é a prevalência do HIV. Até recentemente as estatísticas da prevalência baseavam-se em dados de sítios sentinela que registavam a prevalência em grávidas que vinham aos postos de saúde. Utilizando modelos baseados em experiências de outros locais, faziam-se então projecções para uma população mais vasta. O inquérito 2009 INSIDA (INS 2010) permitirá que tais projecções sejam feitas com base num perfil de Moçambique. A Tabela A10, baseada no estudo INSIDA, mostra que a prevalência do HIV é mais alta nas áreas urbanas do que nas rurais, sendo também mais alta nas mulheres do que nos homens. Contudo, quando discriminamos estes números por região (Tabela A11), observamos diferentes padrões. No Sul, não existe grande diferença entre as taxas rurais e urbanas. No Norte rural, onde as taxas de prevalência são baixas, não existe grande diferença entre mulheres e homens.

A Tabela A12 parece mostrar que o HIV/SIDA é mais uma doença do Moçambique rico do que do Moçambique pobre; a prevalência das taxas de HIV no grupo 15-49 anos é muito mais alta nos dois quintis mais ricos. Porém, se tivermos em con-

¹⁴ Por 1000 nascidos vivos (NT).

sideração os problemas metodológicos na construção do índice de registo discutido *supra*, é possível que estejamos a medir as diferenças rurais/urbanas e regionais da prevalência do HIV e não uma associação clara entre a riqueza e a doença.

O HIV/SIDA é neste momento uma epidemia em evolução em Moçambique. A prevalência do HIV começou por aumentar rapidamente no início dos anos 90 no centro de Moçambique. Depois de 1995 a prevalência começou a subir rapidamente no Sul. As mulheres entre os 15 e os 49 anos na província de Gaza têm agora a mais alta taxa de prevalência do país que é de 30% (INS 2010, p. 165). Apesar de ser difícil, é importante olhar para a prevalência do HIV ao longo do tempo porque as políticas confundem facilmente os alvos em movimento com padrões fixos, como já aconteceu em outros locais da região. Pensou-se inicialmente que a SIDA era uma doença de homens em movimento (trabalhadores migrantes, soldados, camionistas) e de mulheres que eram trabalhadoras do comércio do sexo; as políticas falharam ao não ver a previsível vulnerabilidade dos parceiros conjugais. A doença parecia agrupar-se nas áreas urbanas e ao longo de corredores de transporte; o inevitável espalhar-se destes grupos às áreas rurais foi negligenciado. As diferenças nos padrões de acumulação regionais estão na base de diferentes padrões de infecção, mas seria insensato assumir que a SIDA poupa os homens ou a população rural do Norte de Moçambique. Se considerarmos o conhecimento da doença como fazendo parte de um estado de saúde, a Tabela A13 não augura nada de bom. Mostra uma generalizada falta de conhecimento do HIV/SIDA tanto entre os homens como entre as mulheres nas zonas rurais. Anos de investigação sobre a SIDA mostram que as pessoas não agem necessariamente com base no conhecimento biomédico mas a ignorância também não dá qualquer vantagem.

MEDIDAS DE DESIGUALDADE NA SAÚDE AMBIENTAL: ÁGUA POTÁVEL

O ambiente constitui um determinante de saúde importante, não havendo em Moçambique muitos estudos sobre a matéria. O estudo MICS 2008 (INE 2009) prestou cuidada atenção ao acesso a fontes de água potável como um importante determinante na transmissão de doenças infecciosas. De certa maneira, os resultados não são surpreendentes. A Tabela A14 mostra que mais do que o dobro de agregados familiares urbanos tem acesso a melhores fontes de água do que os agregados rurais. A Tabela A15 mostra que na cidade de Maputo mais de 94% dos agregados familiares tem acesso a melhores fontes de água, comparativamente a Cabo Delgado com 30% e Zambézia com 24%. A Tabela A16 mostra que 85% do quintil de maior riqueza tem acesso a melhores fontes

de água comparativamente a 12% no quintil mais baixo. Contudo, também há alguns enigmas que emergem destes dados. Apesar do seu maior acesso à água, as províncias do Sul têm taxas de diarreia infantil comparável à de outras províncias. Sugeriu-se o HIV/SIDA como factor contributivo, mas também é possível que a disponibilidade não se traduza em acesso quando a água melhorada se torna uma mercadoria. É necessária mais investigação em todos os aspectos da saúde ambiental.

MEDIDAS DE DESIGUALDADE NA PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE

Outra forma de olhar para os determinantes da desigualdade na saúde consiste em concentrarmo-nos nos serviços de saúde, incluindo não só a distribuição de instalações, drogas e pessoal mas também a acessibilidade aos cuidados de saúde e sua qualidade relativa. A acessibilidade está afectada por várias coisas para além da estrutura dos honorários: a distância de uma instalação de saúde, a capacidade de pagamento do transporte e os pagamentos informais requeridos para se ser examinado. Nas tabelas A17-A19, extraídas do inquérito aos agregados familiares IAF 2002-2003, o acesso foi medido pela disponibilidade física e o hiato entre necessidade e utilização. A qualidade é medida pela satisfação subjectiva.

A Tabela A17 mostra o problema decorrente de se medir a desigualdade nos cuidados de saúde de acordo com estimativas individuais de necessidade e satisfação; a desigualdade já está integrada nas expectativas. Apesar do grande fosso existente na acessibilidade rural e urbana, os agregados familiares rurais recorrem quase tanto aos serviços dos profissionais de saúde como os urbanos (10,8% vs. 11,3%) e, tal como os urbanos, muitos ficam satisfeitos com os cuidados que obtêm (61,9% vs. 63,4%). A Tabela A19 mostra resultados que eram de alguma forma previsíveis: o quintil mais baixo tem muito menos acesso aos cuidados de saúde do que o quintil mais rico e os agregados de todos os quintis estimam níveis de necessidade muito semelhantes. É mais provável os ricos recorrerem aos profissionais de saúde, contudo todos mostram níveis semelhantes de satisfação com o que obtêm. Contudo, quando olhamos para as diferenças entre províncias na Tabela 18, surgem mais enigmas. Verificamos que a acessibilidade está fortemente distorcida em direcção à província e cidade do Maputo e, em certa medida, à de Gaza (recorde-se o afluxo de assistência médica depois das cheias de 2000). Há grandes fossos entre avaliações de necessidades e utilização em Cabo Delgado, Nampula, Zambézia e Tete, mas menor fosso em Niassa, Manica e Sofala. E a cidade de Maputo, que tem a maior acesso e a mais baixa necessidade e utilização, também tem um nível baixo de satisfação.

As três tabelas seguintes (A20-A22), retiradas do DHS, utilizam uma medida mais apertada de necessidade e acesso, a percentagem de crianças nascidas nos três anos que antecederam o inquérito que tiveram infecção respiratória aguda (IRA) e foram levadas a uma instalação de saúde para tratamento. Na Tabela A20 observamos grandes progressos nas áreas rurais (de 28,3% a 55%), mas ainda um fosso grande entre áreas rurais e urbanas. Contudo, quando olhamos para os dados provinciais na Tabela 21, surgem alguns enigmas. O recurso ao tratamento regra geral melhora, por vezes dramaticamente, mas não em formas que correspondem claramente a padrões provinciais de mortalidade infantil da Tabela A5. Apesar do claro progresso no tratamento de infecções respiratórias e um ligeiro declínio na incidência de diarreia (ver Tabela A2) em Manica, por exemplo, a mortalidade infantil aumentou dramaticamente (Tabela A5).

Os dados sobre a riqueza na Tabela 22 também levantam algumas questões. O fosso entre os mais pobres e os mais ricos diminuiu, mas os mais pobres procuram menos vezes tratamento para as doenças respiratórias das suas crianças. Porém, todos os outros quintis mostram a inexistência de uma ligação clara entre riqueza e recurso ao tratamento, apesar de uma clara quebra entre os 40% do topo e todos os outros nos dados sobre mortalidade infantil da Tabela A6. Que quererá isto dizer-nos, se é que nos quer dizer alguma coisa, sobre acesso a tratamento e suas consequências na mortalidade infantil?

Uma possível resposta para a inconsistência entre melhoria no acesso ao tratamento e padrões de mortalidade infantil pode encontrar-se na qualidade do tratamento que as crianças recebem (apesar das altas taxas de satisfação registadas nos IAF 2003). Aqui um fosso rural/urbano está bem documentado, nas instalações primárias e também nas secundárias e terciárias. O inquérito ETSDS feito em 2002-3 (Lindelov *et al.* 2004) mostrou o fosso rural/urbano na qualidade e acesso a instalações primárias. A Tabela A23 regista alguns aspectos deste fosso. Vêmo-lo não só onde é previsível, como no acesso a electricidade, mas também nas drogas básicas em armazém para a saúde primária, tais como vacinas EPI para as crianças e fansidar para a malária resistente à cloroquina¹⁵.

O inquérito ETSDS também tratou as diferenças regionais nos tipos de cuidados primários prestados. Por razões de amostragem que se prendem com a localização

¹⁵ Presumivelmente estes fossos foram tratados pelos programas GAVI posteriores a este estudo de 2002. (*GAVI-Global Alliance for Vaccines and Immunization-Aliança Global para Vacinas e Imunizações, NT*).

das instalações (Muñoz 2002), a Zambézia e a cidade de Maputo foram destacadas, permitindo-nos ver que a velha divisão política tripartida é muito imperfeita para explorar as desigualdades inter-províncias. As Tabelas A24 e A25 observam a percentagem de utilizadores que referem acesso a um vasto leque alternativo de instalações de saúde que não os hospitais, desde recurso a praticantes tradicionais a vendedores de medicina dos mercados. A Tabela 24 mostra que os residentes urbanos têm muito mais acesso ao Sistema Nacional de Saúde (SNS) do que os habitantes rurais, particularmente com melhor acesso a hospitais (70,5% de inquiridos urbanos vs. 18,6% de inquiridos rurais disseram que tinham acesso a hospitais). Ao mesmo tempo, os residentes urbanos também são melhor servidos por farmácias e clínicas privadas. De notar marginalmente que o inquérito registou muito menos tratamento por profissionais de saúde a trabalhar em casa, tanto na cidade como no país, do que o sugerido pelos media.

Os dados provinciais mostram que a cidade de Maputo é mesmo um caso isolado – no acesso aos hospitais e centros de saúde, na importância das clínicas privadas e no seu menor (mas nem por isso menos importante) recurso aos curandeiros tradicionais. No Moçambique central, incluindo a Zambézia, verificamos tanto um maior acesso a instalações de saúde operadas por organizações religiosas e ONG's como um menor acesso a centros e postos de saúde, confirmação, talvez, do argumento de Pfeiffer (2003) de que as ONG's estavam a substituir os SNS em Manica.

A PERSISTÊNCIA DA DESIGUALDADE

Observando estes dados não podemos fazer afirmações definitivas nem mesmo sobre o que aconteceu e menos ainda sobre as causas. No período de recuperação do pós-guerra parece ter havido progresso em alguns aspectos, tanto nas condições como nos cuidados de saúde, e em algumas desigualdades regionais, e os fossos entre as áreas rurais e as cidades foram reduzidos. As taxas de mortalidade infantil estão em queda, especialmente nas áreas rurais. A proporção de crianças com doença respiratória aguda que foram tratadas numa instalação de saúde subiu, particularmente em áreas rurais, e subiu transversalmente em todos os quintis de rendimento. A epidemia do HIV/SIDA parece estar em estabilização.

No entanto, podemos também ver alguma evidência nestes dados que justifica a preocupação do PARPA com a estagnação dos indicadores de saúde e a persistência e até aumento de algumas formas de desigualdade na saúde. Em termos absolutos, a taxa de mortalidade infantil (162/1000) nas áreas rurais permanece alta. A taxa do *deficit* de crescimento infantil está mais alta transversalmente em todos os quintis do que em 1997, uma preocupação especial para aqueles que contam com progressos na saúde da força

de trabalho para alavancar o crescimento económico. A taxa do crescimento deficitário infantil é classificada como muito alta em todo o país à excepção do Sul de Moçambique; em Gaza e Inhambane também se classifica de alta. Apenas 30% dos agregados familiares rurais têm acesso a uma fonte de água melhorada, e os agregados mais abastados têm sete vezes mais possibilidades de ter esse acesso do que os agregados mais pobres.

Em resumo, apesar da preocupação com o desenvolvimento social no pós-guerra e no período de ajustamento pós-estrutural, e apesar do considerável apoio dos doadores aos sectores da saúde, continuam a persistir, com alguma teimosia, desigualdades nos estados de saúde entre ricos e pobres e entre áreas rurais e urbanas. Consequentemente, parece apropriado inquirir sobre as razões, repensar a relação entre crescimento económico e mudanças na saúde dentro de uma perspectiva histórica mais alargada. Isto também significa interrogar as premissas sobre as quais assentam as estratégias de crescimento económico e as abordagens à saúde.

A RELAÇÃO ESTRUTURAL ENTRE PADRÕES DE CRESCIMENTO E SAÚDE NO MOÇAMBIQUE RURAL

Discussões sobre as relações entre crescimento económico e saúde centram-se muitas vezes nas necessidades de financiamento para o alargamento dos serviços de saúde. Esta é uma questão importante, mas este enfoque deixou de fora a análise da relação entre padrões de crescimento e causas da doença. Tem havido abordagens radicalmente diferentes para o provisionamento de saúde ao longo da história de Moçambique. A política de saúde colonial cuidava principalmente com enclaves. Concentrava-se nos cuidados com a população de colonos nas áreas urbanas enquanto grandes latifúndios e empresas se preocupavam com a saúde dos trabalhadores no local de trabalho. O estabelecimento do Sistema Nacional de Saúde, depois da independência, alargou os cuidados em especial às áreas rurais. A ênfase estratégica na construção de uma economia mais baseada na abertura dos mercados desde 1990 não levou a uma privatização da saúde em larga escala, particularmente nas áreas rurais. A ênfase na importância de intervenções direccionadas para os mais vulneráveis significou na prática um apoio selectivo ao SNS nas áreas rurais, inclusive por parte dos doadores e de muitas ONG's¹⁶.

¹⁶ Apesar de Pfeiffer (2003) ter notado como as NGO's muitas vezes minam a capacidade de o SNS oferecer a longo prazo cuidados de saúde primários.

Apesar de oscilações bruscas nas abordagens ao desenvolvimento económico em Moçambique, tem-se verificado uma consistência estrutural subjacente a longo prazo, desde as versões coloniais de políticas altamente regulamentadas, primeiro extractivas e depois substituídas pelas importações, à nacionalização no período socialista pós-colonial e finalmente nas políticas extractivas de privatização e de abertura dos mercados. Todas elas contaram com a produção familiar não mercantilizada para subsidiar o crescimento dos sectores mercantilizados. Particularmente nas áreas rurais, assumiu-se a suficiência da 'produção de subsistência' para compensar os salários e preços pagos aos pequenos produtores agrícolas, insuficientes para proporcionar condições de vida a uma percentagem significativa se bem que variável de famílias. Esta premissa subjacente, que se mantém através de variados períodos de política económica, conta implicitamente com a flexibilidade e resistência das mulheres no trabalho. É uma importante determinante de padrões de subnutrição e doença. A secção seguinte recorre a dois casos exemplares para ilustrar a importância desta premissa subjacente nas desigualdades e estagnação evidenciadas pelos indicadores de saúde de Moçambique.

A BASE HISTÓRICA DA SUBSISTÊNCIA¹⁷

Assume-se muitas vezes que a fraca saúde nas áreas rurais é uma condição natural no Moçambique rural, só gradualmente remediável pela extensão de cuidados de saúde formais e melhor integração no mercado¹⁸. Verificaram-se ambos, mas é importante ter em consideração argumentos avançados nos anos 80 por uma onda de trabalho histórico que mostrava que os projectos e políticas de desenvolvimento colonial levavam muitas vezes ao agravamento, não à melhoria, das condições de saúde em África, particularmente nas áreas rurais (Prins 1989). Cada um dos pontos de ligação entre crescimento económico e mudanças em estados de saúde, debatidos na secção precedente, aplicam-se à região da África do Sul.

Esta secção foca dois exemplos de intersecções que podemos ver reflectidas nas desigualdades na saúde de hoje. A primeira ilustra tanto a distribuição assimétrica dos retornos de rendimento no crescimento e o impacto das condições de trabalho resultantes do emprego da mão-de-obra migrante nas minas, muita oriunda do Sul

¹⁷ Esta secção baseia-se em B. O'Laughlin, 'Land, Labour, and the Production of Affliction in Southern Africa' a ser publicado no *Journal of Agrarian Change*.

¹⁸ Veja, por exemplo, o relatório colonial sobre a província de Nampula escrito por E. Ferreira de Almeida (1956, p.37), que atribuía a saúde precária da população nativa a parasitas e à dieta tradicional.

de Moçambique, nas minas da África do Sul. A segunda descreve como a fome de bens do período socialista exacerbou a intensificação do trabalho das mulheres que acompanhou a introdução do algodão como colheita de rendimento obrigatória e a dependência das propriedades agrícolas costeiras nos contratos de curto prazo de trabalho forçado em Nampula colonial.

A RELAÇÃO ENTRE A MINERAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL E OS ESTADOS DE SAÚDE RURAL EM MOÇAMBIQUE

O sector mineiro na África do Sul criou uma base para acumulação de capital industrial e financeiro na África do Sul (First 1983). Trabalhadores migrantes dos países da região, em especial do Sul de Moçambique (ver Tabela A1), tornaram a exploração mineira lucrativa na África do Sul.

TABELA 2 PROPORÇÃO DE TRABALHADORES ESTRANGEIROS NAS MINAS DA ÁFRICA DO SUL, ANOS SELECIONADOS 1904-2004

País*	1904	1915	1946	1975	1994	2004
África do Sul	18057	93396	126000	121800	170876	120146
Moçambique	50997	83338	96300	118000	49250	48918
Botsuana	531	2950	7000	16600	10939	3924
Suazilândia	492	4910	5500	7200	15101	7598
Lesoto	3340	12355	38200	85500	87248	48962
Zâmbia, Zimbabué e Malawi	4550	1148	32400	13500	n/a	n/a
Total	77000	198000	305400	364700	334,414	180586
% de trabalhadores estrangeiros	76.4	52.8	58.7	66.6	48.9	33.5

FONTE First (1983, pp. 32-3); Crush & Dodson (2007, p. 439)

NOTA

[*] Nesta Tabela alterei o nome de países no período colonial para os seus nomes actuais. Os anos também foram propositadamente escolhidos; 1915, pouco depois da proibição de recrutamento a Norte do paralelo 22, 1946 após a renovação do recrutamento na África Central durante a II Grande Guerra, 1975 o ano da independência de Moçambique e da proibição temporária de trabalho nas minas pela Frelimo e pouco depois de Banda ter retirado temporariamente os mineiros do Malawi, na sequência da queda de um avião em 1974, e 1994, ano da formação de um governo do ANC.

Historiadores da saúde, em especial Randall Packard (1989a; 1989b) e Packard & Cotezee (1995) mostraram como a tuberculose e outras doenças respiratórias se espalharam rapidamente entre os mineiros, devido às condições deficientes de vida e de

trabalho dos trabalhadores negros nas minas e nas dependências dos trabalhadores. O longo período de contrato em que viviam sem as suas famílias geralmente traduzia-se no estabelecimento de algum tipo de relações sexuais informais e por vezes variadas, enquanto a periódica e forçada repatriação significava a impossibilidade de uma vida familiar permanente (Harries 1994). Homens com pujança física eram selectivamente recrutados e auferiam de salários muito abaixo do ‘salário familiar’ que era pago aos mineiros brancos. As famílias dos mineiros moçambicanos dependiam da sua agricultura e criação de gado. O serviços médicos nas minas tratavam doenças de curto prazo, mas os cuidados não eram extensíveis às famílias dos mineiros. Mineiros com deficiência ou seriamente doentes eram enviados para casa e os exames médicos de recrutamento garantiam que não regressassem às minas. As doenças infecciosas que acompanhavam os mineiros de regresso às suas áreas de residência incluíam varíola, meningite, disenteria e doenças venéreas para além da tuberculose (Marks & Anderson 1992). Não eram necessariamente novas formas de infecção, mas a sua incidência e severidade relacionavam-se com os processos de recrutamento, baixos salários e condições de trabalho nas minas.

A mineração do ouro certamente alimentou o crescimento na África do Sul, mas o seu impacto no bem-estar das populações da região foi severamente desigual. Os benefícios do crescimento não atingiram os pobres. O controlo do trabalho dos imigrantes, a repressão política dos protestos dos trabalhadores e as políticas raciais de distribuição asseguraram que o crescimento beneficiasse apenas alguns.

MANDIOCA E KONZO EM NAMPULA

A segunda ilustração da ligação entre a doença e as políticas económicas junta os mundos colonial e pós-colonial. Nos anos 1930, Portugal queria matéria-prima barata para a sua crescente indústria têxtil. Virou-se para o algodão colonial, produzido não em propriedades mas através da imposição aos camponeses como cultura obrigatória. Garantia uma margem comercial às empresas de descaroçamento que processavam e comercializavam o algodão. As mulheres, de quem se esperava que continuassem a cultivar os alimentos, tinham de cultivar também ½ hectare de algodão. Os monitores do algodão controlavam áreas, a qualidade e a frequência da monda, o cuidado na apanha e a limpeza e preparação dos campos. Os que se atrasavam recebiam castigos corporais ou eram presos para trabalhos forçados. Em áreas tais como Memba, onde os solos não eram adequados ao cultivo do algodão, os homens eram contratados para as plantações de sisal costeiras.

Por volta dos anos 1950, a crescente importância dos têxteis de polyester nos mercados mundiais estava a reduzir a capacidade de lucro do sisal (Ferreira de Almeida 1956). Os preços do algodão também estavam em queda, mas as colheitas forçadas asseguravam a rentabilidade das companhias coloniais de algodão moçambicanas (Pitcher 1991). Os camponeses pequenos produtores referiam-se ao algodão como ‘a mãe da pobreza’ (Isaacman 1996; Isaacman *et al.*1980).

O declínio do sorgo e a crescente dependência da mandioca como a principal cultura básica em Nampula acompanhou a expansão da produção de algodão e do recrutamento laboral para as plantações de sisal. A cultura do algodão e a plantação sazonal elevaram a pressão no período de fome entre o esgotamento das reservas de comida do ano anterior e a maturação das novas colheitas. As mulheres também tinham menos tempo e energia para processar e preparar os alimentos, e as crianças trabalhavam mais intensamente nos campos. O algodão accionou confrontos constantes entre mulheres e técnicos agrícolas sobre quais talhões seriam mondados, quando e por quem. Estes conflitos entre a monda precoce intensiva exigida pela produção de algodão e a produção de alimentos eram reconhecidos pelas autoridades coloniais e as companhias de algodão, que insistiam que a mandioca deveria ser a segunda colheita no ciclo de rotação.

O rápido crescimento da mandioca através da África colonial ao longo do século 20 pode ser vista como uma resposta positiva das mulheres aos constrangimentos do trabalho na agricultura (Moore and Vaughan 1987). Plantar mandioca aliviou os estrangulamentos laborais que ameaçavam os lucros das companhias de algodão. Contudo, a perda da diversidade na dieta também tornou a população do Norte de Moçambique particularmente vulnerável tanto aos vírus que diminuía o rendimento da colheita da mandioca como à excessiva dependência da mandioca na dieta.

O sistema de produção de algodão em Moçambique, de baixo rendimento e mão-de-obra intensiva, estava em reestruturação antes do final do período colonial. O algodão foi retirado das áreas de baixo rendimento, os colonos portugueses tomaram a melhor terra para produção de algodão, foram introduzidos métodos de produção intensiva tanto junto dos agricultores da região como dos colonos agricultores. Após a independência, a Frelimo tentou expandir outra vez as áreas de produção de algodão, pelas mesmas razões que já haviam motivado o governo colonial a alimentar o desenvolvimento de uma indústria têxtil doméstica. O padrão colonial de produção rural foi assim reforçado, se bem que se pretendesse que o algodão fosse não só uma exportação mas um contributo para a indústria nacional.

Em 1981 Nampula teve um surto (mais de mil casos) de *konzo*, uma irreversível paralisia espástica das pernas (Cliff 2009). Inicialmente atingiu sobretudo dois distritos, Memba e Mogincual; ambos tinham sido afectados por dois anos de seca. Porque a paralisia afectou mais as mulheres e crianças do que os homens, e algumas famílias mais do que outras, a equipa de saúde pública enviada pelo Ministério da Saúde começou por pensar que se tratava de uma doença infecciosa (Cliff 2009). As análises mostraram, contudo, que era *konzo*, uma forma de envenenamento por cianeto resultante da alta concentração de linamarina, o glicosídeo cianogénico que se encontra nas folhas comestíveis, casca e raiz da planta da mandioca (Nhassico *et al.* 2008).

A causa do *konzo* é a ingestão de muita mandioca não processada ou pouco processada. Isto acontece especialmente durante as secas, por várias razões (Nhassico *et al.* 2008). Há sempre linamarina na mandioca, sobretudo nas espécies amargas resistentes à seca, mas a concentração aumenta quando a planta está sob pressão. Durante os períodos de seca, depois de se terem consumido os alimentos armazenados, as mulheres vêm-se forçadas a cortá-la **no tempo de preparação, tanto porque elas próprias têm fome e estão fracas e porque não há mais nada para comer.** Com uma dieta variada, o risco do *konzo* é reduzido, mas a mandioca é um bom alimento em períodos de fome porque resiste melhor à seca do que outras colheitas. As circunstâncias da epidemia sugeriram, no entanto, que a seca não fora a sua única causa. Investigadores do Ministério da Saúde pensaram que o surto estava de alguma forma ligado ao comércio (Cliff 2009).

Em 1979, a Frelimo anunciou o PPI¹⁹, um ambicioso plano económico a dez anos para crescimento rápido baseado no investimento na indústria e em machambas estatais. Como parte deste processo, o consumo deveria ser reduzido (todos iriam ‘apertar os cintos’). Parecia que seria mais fácil nas áreas rurais do que nas cidades porque os camponeses poderiam sobreviver com a sua ‘produção de subsistência’. Assim a política comercial foi desenhada para dirigir o fluxo dos bens de consumo aos trabalhadores assalariados e concentrar a posse dos excedentes comercializados nas mãos do Estado. Mas as machambas estatais não produziram nem os alimentos nem as culturas de exportação exigidos pelo plano, pelo que o controlo sobre os excedentes dos camponeses tornou-se crítico, não só para ganhos com a exportação mas também para alimentar o exército, as escolas de formação e os trabalhadores das quintas. Os bens de consumo foram direccionados para os distritos rurais em tempo de colheitas

¹⁹ PPI – Plano Prospectivo Indicativo (NT)

para cativar os excedentes, sendo caso contrário muito escassos. Levantaram-se controlos de estrada para assegurar que o movimento de alimentos entre distritos só fosse permitido mediante autorização escrita dos governos provinciais. O dinheiro tornou-se cada vez mais sem valor no comércio oficial, e inevitavelmente desenvolveram-se mercados paralelos²⁰.

Neste contexto, distritos costeiros tais como Memba e Mogincual, que normalmente importam alimentos, e em particular os agregados familiares que dependem de trabalho assalariado ocasional para comprar alimentos para suplemento à sua própria produção, ficaram vulneráveis ao *konzo*. Não tinham excedentes acumulados, nem de mandioca nem de outras colheitas, que lhes permitissem uma dieta variada, nem os conseguiam adquirir aos preços controlados do comércio oficial. As políticas baseavam-se na noção de um ‘campesinato de subsistência’: a crença de que os camponeses podiam sempre alimentar-se, de que o trabalho forçado e a obrigatoriedade das colheitas da época colonial tinham impedido que os camponeses se integrassem no mercado, e de que não havia qualquer ligação sistémica entre trabalho e mercados de alimentos. Assim as políticas económicas, não a seca, terão sido provavelmente a causa mais importante do *konzo*.

Houve de facto crescimento da produção camponesa comerciável no período colonial e este crescimento alimentou o crescimento industrial em Portugal. Porém, o padrão de crescimento ameaçava a produção de alimentos não comercializáveis. A substituição da mandioca por cereais auxiliou a mulher rural a reduzir estrangulamentos, mas a perda da diversidade na dieta foi causa de problemas nutricionais, sobretudo para as mulheres e crianças dos agregados familiares mais pobres. O crescimento dos mercados alimentares pode permitir a entrada de alimentos em áreas afectadas pela fome, mas a política da Frelimo de proibir o movimento dos alimentos para lá das fronteiras dos distritos exacerbou a crise nutricional. Para se comprar comida nos mercados é necessário ter-se dinheiro. Os agregados familiares pobres, e em particular as mulheres desses agregados, não o tinham. Isto não se verificava por elas serem produtoras de subsistência a viver à margem dos mercados, mas porque não tinham poupanças e num tempo de seca não conseguiam arranjar trabalho eventual local (*ganho-ganho*).

²⁰ Um estudo feito em 1982 na Zambézia do Norte mostrou que os mais importantes agentes a comprar em mercados paralelos eram as propriedades do Estado, o exército em Nampula e o governo provincial, (Mackintosh 1985).

OPÇÕES CONTEMPORÂNEAS

Estes exemplos são históricos, mas se os lermos cuidadosamente deverão guiar-nos em algumas reflexões sobre causas prováveis da estagnação dos indicadores de saúde que raramente figuram nas actuais discussões. No actual contexto de crescimento em Moçambique, alguns dos padrões de produção que alimentaram um crescimento relativamente rápido são aqueles que, historicamente dentro da região e em outros locais, levaram à acumulação de riqueza em mãos privadas mas minaram a saúde dos trabalhadores, camponeses e comunidades.

Esquemas contratuais para a agricultura de algodão e açúcar, por exemplo, podem levar ao progresso dos níveis de produção para o mercado e à maior produtividade da terra, mas implicam trabalho intensivo em épocas específicas no ano agrícola, e podem limitar a disponibilidade da terra e do trabalho para a produção de alimentos para consumo próprio. Aumentos globais de rendimento em dinheiro não se traduzem necessariamente em maior acesso à comida, em especial das mulheres e crianças, se o preço dos alimentos estiver em subida nos mercados locais e se o rendimento em dinheiro for monopolizado pelos chefes dos agregados familiares. Esquemas de mineração exigiram a ocupação de terrenos trabalhados por pequenos agricultores proprietários ou moradores das periferias urbanas sem consideração pela forma como isso iria afectar a situação nutricional dos que são deslocados. Recrutamento e instalações para os mineiros em alguns casos copiam os dormitórios que a seu tempo tiveram um destacado papel na disseminação de doenças nas minas Sul-africanas. O rendimento de muitas actividades orientadas para as exportações, onde Moçambique poderá gozar de vantagem competitiva nos mercados internacionais, depende em parte da presença de trabalhadores eventuais recrutados para trabalhos a curto prazo e sazonais, fornecendo apenas um rendimento precário insuficiente para assegurar um sustento saudável a estes trabalhadores e suas famílias.

CONCLUSÃO: ABORDAR DESIGUALDADES ESTRUTURAIS EM ESTADOS DE SAÚDE EM MOÇAMBIQUE HOJE

Campanhas de curto prazo, tais como a recente e bem sucedida promoção de redes mosqueiras, podem ter um impacto positivo nos estados de saúde, como sugerem as recentes melhorias nas taxas de mortalidade infantil²¹. Contudo, se olharmos para

²¹ Apesar de ser necessário cruzar e monitorar os dados da mortalidade infantil, pois oscilações ra-

as desigualdades em estados de saúde e para o ritmo de melhoria dos indicadores de saúde de Moçambique hoje, observamos algumas desigualdades persistentes: alguns fossos regionais, em especial entre Maputo e o resto do país; entre áreas rurais e urbanas; e polarização entre aqueles nos quintis superiores de riqueza e o resto da população, incluindo os pobres urbanos (e abrangendo os de Maputo). Já não podemos atribuir estas desigualdades à discriminação racial que definia a cidadania social sob o domínio colonial, sendo pois razoável perguntar como e porquê estas desigualdades são hoje reproduzidas.

Este tipo de reflexão sobre as desigualdades estruturais de longo prazo não está apresentada no PARPA, tendo também estado ausente nos processos de consulta civil à sua volta. A discussão sobre os objectivos sociais está quase inteiramente separada das discussões sobre as políticas sectoriais e macroeconómicas. A única ligação entre elas é o apelo do PARPA ao progresso na produtividade agrícola, mas há diferentes medidas de produtividade (da terra, do trabalho, do capital) com implicações diferentes para aqueles que trabalham. Aumentos na produtividade de *per se* não se traduzem necessariamente em progresso nas condições de vida das populações rurais.

Ao nível micro, é mais fácil ver a importância do aumento dos níveis de produção de colheitas de alimentos para o bem-estar dos indivíduos dentro dos agregados familiares. Um celeiro cheio fornece não só o consumo corrente mas também protecção face a riscos futuros. Da experiência dos anos de guerra, sabemos que algumas das áreas mais fortemente atingidas pela mortalidade e morbilidade extrema foram as disputadas, que caíram fora da alçada de protecção quer da Frelimo quer da Renamo, ou, anteriormente, do exército colonial português. Nestas áreas não só se verificou a interrupção da produção como também não houve possibilidade de se proteger os excedentes.

Ao nível do agregado, porém, onde as relações entre os indivíduos são mediadas pelo mercado, aumentos na produção e na produtividade não se traduzem necessariamente em melhores estados de saúde. Poderiam fazê-lo, mas não podem. Os resultados dependem de quem é proprietário do quê e de como diferentes padrões de crescimento afectam quem faz o quê e o que recebem em contrapartida. Os resultados também dependem das políticas de intervenção pública levarem ou não à criação de programas redistributivos dos rendimentos do crescimento económico.

A relação entre saúde e padrões de crescimento é mediada não só pela prestação formal de serviços de saúde como pela qualidade das condições de vida. Esta é for-

dica para cima e para baixo como as registadas na Zambézia, por exemplo, são pouco prováveis.

mada por padrões de crescimento e não apenas pela sua taxa. O que importa não é só quantos empregos são criados mas que tipos de empregos, as condições de trabalho e quem faz o quê; não só a quantidade de rendimento por eles gerado mas quem o obtém; não só se o trabalho produz valor mas quais as suas implicações no trabalho não mercantilizado e, conseqüentemente, na nutrição e cuidados.

Ao longo de gerações sucessivas, as políticas de crescimento económico em Moçambique têm assumido que os meios de sobrevivência rurais poderiam garantir a subsistência, compensando os salários e os preços ao produtor. Contaram especialmente com a flexibilidade e persistência do trabalho das mulheres na produção de alimentos e no cuidar das crianças e doentes. Assumiram que a intensificação de trabalho não mercantilizado não teria repercussões negativas na saúde. Pressionaram as populações rurais para derrotar a pobreza trabalhando mais. Este estudo utilizou exemplos históricos para desafiar estes pressupostos, para levantar a possibilidade de algumas formas de aumentar a produção e o lucro no domínio das mercadorias poder estar na base da falta de saúde.

O PARP está justamente preocupado com a estagnação de certos indicadores de saúde e com a durabilidade das desigualdades nos estados de saúde e na prestação dos serviços de saúde, incluindo os fossos entre as áreas rurais e urbanas e entre ricos e pobres. Contudo, os padrões de crescimento económico em que assenta podem, eles mesmos, ser causa de desigualdades na saúde. Deveriam também ser abordados nos debates sobre a natureza da pobreza em Moçambique.

APÊNDICE: DADOS DO INQUÉRITO À SAÚDE E À DESIGUALDADE

FONTES

Os dados DHS para 1997 e 2003 foram compilados utilizando a Tabela de medidas DHS STAT. Macro International Inc., 2010. <http://www.measuredhs.com>

Os dados MICS sobre saúde e qualidade da água de 2008 foram obtidos no *Final Report of the Multiple Indicator Cluster Survey, 2008*, Maputo, Instituto Nacional de Estatística (INE), 2009.

Os dados 2003/2003 2003/2004 sobre prestação de saúde foram tirados do *Relatório Final do Inquérito aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar, 2002/03*, Instituto Nacional de Estatística, 2004, e de Lindelow, M., Ward, P. &

Zorzi, N. 2004, 'Primary Healthcare in Mozambique, Service Delivery in a Complex Hierarchy': World Bank, África Region Human Development Working Paper Series²².

Os dados de 2009 sobre a incidência do HIV foram tirados do INSIDA (INS 2010).

MORBILIDADE INFANTIL: INCIDÊNCIA DE DIARREIA, PERCENTAGEM DE CRIANÇAS NASCIDAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS QUE TIVERAM DIARREIA NAS DUAS SEMANAS ANTERIORES AO INQUÉRITO POR ÁREA DE RESIDÊNCIA

TABELA A1 CRIANÇAS COM IDADES INFERIORES AOS TRÊS ANOS SOFRENDO DE DIARREIA NAS DUAS SEMANAS ANTERIORES AO INQUÉRITO, POR ÁREA DE RESIDÊNCIA¹¹

ÁREA DE RESIDÊNCIA	1997	2003
Urbana	30.6	21.1
Rural	18	17.6
Urbana/rural	1.7	1.2

TABELA A2 CRIANÇAS COM IDADES INFERIORES AOS TRÊS ANOS SOFRENDO DE DIARREIA NAS DUAS SEMANAS ANTERIORES AO INQUÉRITO, POR PROVÍNCIA¹¹

PROVÍNCIA	1997	2003
Niassa	20.6	14.3
Cabo Delgado	23.4	20.9
Nampula	25.1	28.5
Zambézia	34.6	12.2
Tete	25.9	10.6
Manica	21.6	18.3
Sofala	18.7	15.7
Inhambane	7.6	19.7
Gaza	8	13.6
Maputo Província	18.6	12.3
Maputo Cidade	17.4	28.9

FONTE Macro International Inc, 2010. MEASURE DHS STATcompiler. <http://www.measuredhs.com>, 5 de Agosto de 2010.

²² 'Cuidados de Saúde Primários em Moçambique, Prestação de Serviços numa Hierarquia Complexa': Banco Mundial, Desenvolvimento Humano na Região Africana, Série de Documentos de Trabalho (NT).

TABELA A3 CRIANÇAS COM IDADES INFERIORES AOS TRÊS ANOS SOFRENDO DE DIARREIA NAS DUAS SEMANAS ANTERIORES AO INQUÉRITO, POR QUINTIL DE RIQUEZA¹¹

QUINTIL DE RIQUEZA	1997	2003
Mais baixo	20.9	18.8
Segundo	26.5	17.4
Do meio	19.4	18.4
Quarto	20.7	18.2
Mais alto	18.4	20.5
Mais alto/mais baixo	1.1	0.9

ESTADO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS: DEFICIT DE CRESCIMENTO (CRIANÇAS CUJA ALTURA-POR-IDADE ESTÁ ENTRE DOIS OU TRÊS DESVIOS STANDARD ABAIXO DA MEDIANA DA POPULAÇÃO DE REFERÊNCIA)

TABELA A4 PERCENTAGEM DE CRIANÇAS COM SUBNUTRIÇÃO CRÓNICA POR RESIDÊNCIA

Residência	1997	2003	2008
Urbana	27.3	26.1	34.7
Rural	38.9	41	47.3
Rural/Urbana	1.4	1.6	1.4

TABELA A5 PERCENTAGEM DE CRIANÇAS COM SUBNUTRIÇÃO CRÓNICA POR PROVÍNCIA

PROVÍNCIA	1997	2003	2008
Niassa	54.6	39.9	45.5
Cabo Delgado	56.8	49.7	55.7
Nampula	38.4	37.8	50.6
Zambézia	36.9	40.6	45.8
Tete	45.7	41.3	48
Manica	40.5	34.9	48.3
Sofala	38.6	40.3	40.5
Inhambane	26	28.2	34.5
Gaza	30	30	34.2
Maputo Província	16	22	28
Maputo Cidade	21.5	21.9	24.9

TABELA A6 PERCENTAGEM DE CRIANÇAS COM SUBNUTRIÇÃO CRÓNICA

QUINTIL RIQUEZA	1997	2003	2008
Mais baixo	47.8	45.4	56.7
Segundo	41.6	40.9	68.2
Meio	35.1	40.4	70.9
Quarto	36.1	31	59.1
Mais alto	21.8	18.1	70.1
Mais baixo/Mais alto	2.2	2.5	2.0

MORTALIDADE DAS CRIANÇA COM MENOS DE CINCO ANOS (MÉDIA DE DEZ ANOS)

TABELA A7 MORTALIDADE DE CRIANÇAS (MENOS DE 5 ANOS) POR RESIDÊNCIA

RESIDÊNCIA	1997	2003	2008
Urbana	150.4	143.2	134.7
Rural	236.9	192	161.8
Rural/Urbana	1.58	1.3	1.2

TABELA A8 MORTALIDADE DE CRIANÇAS (MENOS DE 5 ANOS) % POR PROVÍNCIA (DA MAIS BAIXA À MAIS ALTA)

PROVÍNCIA	1997	2003	2008
Maputo Província	146.5	108.1	102.5
Maputo Cidade	96.9	89.2	108
Inhambane	192.7	149.1	116.9
Niassa	213.1	206	122.9
Sofala	241.6	205.7	130.3
Nampula	319.1	219.5	139.6
Manica	158.8	183.7	153.6
Gaza	208	156.2	164.9
Tete	282.7	205.5	174.4
Cabo Delgado	164.7	239.8	179.6
Zambézia	183.1	122.9	205.2

TABELA A9 MORTALIDADE DE CRIANÇAS (MENOS DE 5 ANOS) % POR QUINTIL DE RENDIMENTO¹¹

QUINTIL RENDIMENTO	1997	2003	2008
Mais baixo	277.5	196.2	171.9
Segundo	213.7	199.8	169.2
Meio	215.8	203.3	169.1
Quarto	187	154.6	136
Mais alto	144.6	108.1	109.9
Mais baixo/Mais alto	1.9	1.8	1.6

INCIDÊNCIA HIV/AIDS 2009

TABELA A10 HIV PREVALÊNCIA POR SEXO E RESIDÊNCIA

	URBANA	RURAL
Mulheres	18.4	10.7
Homens	12.8	7.2

FORTE INSIDA (INS 2010 p. 163)

TABELA A11 % INFECTADOS PELO HIV - 15-49 ANOS POR REGIÃO E SEXO

	MULHERES	HOMENS	TOTAL	MULHERES POR 100 HOMENS
NORTE	6.1	4.9	5.6	124
Urbana	11.7	7.7	9.9	152
Rural	4.2	3.8	4	111
Centro	14.4	9.9	12.5	145
Urbana	22.9	16	19.7	143
Rural	12	7.8	10.3	154
SUL	20.2	14.2	17.8	142
Urbana	19.7	13.9	17.2	142
Rural	20.8	14.6	18.6	142

FORTE INSIDA (INS 2010 p. 163)

TABELA A12 % INFECTADOS PELO HIV - 15-49 ANOS POR QUINTIL DE RIQUEZA

QUINTIL DE RIQUEZA	MULHERES	HOMENS	TOTAL
Mais baixo	6.6	5	6
Segundo	8.6	5.9	7.5
Médio	9.9	7.3	8.8
Quarto	18.3	12.6	16
Mais alto	20.6	13.5	17.4

TABELA A13 % DE MULHERES E HOMENS COM BOM CONHECIMENTO GERAL DO HIV/SIDA POR RESIDÊNCIA

	URBANA	RURAL
Mulheres	40.2	27.8
Homens	46	29

FORNE INSIDA (INS 2010), p. 54-55

QUALIDADE DA ÁGUA

TABELA A14 PERCENTAGEM DE AGREGADOS COM ACESSO A FONTE DE ÁGUA MELHORADA POR RESIDÊNCIA 2008

Urbana	69.9
Rural	29.9
Urbana/Rural	2.3

TABELA A15 PERCENTAGEM DE AGREGADOS COM ACESSO A FONTE DE ÁGUA MELHORADA POR PROVÍNCIA 2008

Niassa	44.1
Cabo Delgado	29.9
Nampula	43.1
Zambézia	23.6
Tete	34.2
Manica	32.1
Sofala	48
Inhambane	34.9
Gaza	60.7
Maputo Província	67.7
Maputo Cidade	94.3

FORNE Calculado a partir do MICS 2008

TABELA A16 PERCENTAGEM DE AGREGADOS COM ACESSO A FONTE DE ÁGUA MELHORADA POR QUINTIL DE RIQUEZA 2008

Mais baixo	12.6
Segundo	22.8
Meio	44.4
Quarto	49.9
Mais alto	85.1

FONTE calculado a partir do MICS 2008

DISPONIBILIDADE E RECURSO A PROFISSIONAIS DE SAÚDE

TABELA A17 PERCENTAGEM DE AGREGADOS COM NECESSIDADE DE RECORREREM A PROFISSIONAIS DE SAÚDE POR ÁREA DE RESIDÊNCIA 2002-3

ÁREA DE RESIDÊNCIA	ACESSO	NECESSIDADE	RECURSO	SATISFAÇÃO
Rural	20.9	17	10.8	61.9
Urbana	68.1	13.5	11.3	63.4

TABELA A18 PERCENTAGEM DE AGREGADOS COM NECESSIDADE DE A RECORREREM A PROFISSIONAIS DE SAÚDE POR PROVÍNCIA 2002-3

PROVÍNCIA	ACESSO	NECESSIDADE	RECURSO	SATISFAÇÃO
Niassa	29.7	11.8	9.2	67.2
Cabo Delgado	35.6	19.1	12.5	50.4
Nampula	35.5	20	11.4	66
Zambézia	21.5	17.6	11.4	50.6
Tete	26.9	17.5	10.5	60.1
Manica	28.1	11.8	9.2	67.5
Sofala	38.9	16.5	14.6	74.2
Inhambane	21.2	13.4	9.8	74.5
Gaza	54.7	11.6	9.8	71.9
Maputo Província	69.4	11.5	9.2	65.3
Maputo Cidade	75.2	10.6	8.9	54.1

TABELA A19 PERCENTAGEM DE AGREGADOS COM NECESSIDADE DE A RECORREREM A PROFISSIONAIS DE SAÚDE POR QUINTIL DE DESPESA 2002-3

QUINTIL DE DESPEZA	ACESSO	NECESSIDADE	RECURSO	SATISFAÇÃO
Mais baixo	23.4	15.4	9.1	64.7
Segundo	30.2	15.7	10.2	62.4
Meio	30.3	16	10.6	59.1
Quarto	40.3	16.6	11.6	64.2
Mais alto	56.1	15.9	13.2	61.8

TRATAMENTO DE CRIANÇAS COM INFECÇÕES RESPIRATÓRIAS AGUDAS (IRA) NAS DUAS SEMANAS ANTERIORES AO INQUÉRITO TRATADAS NUMA UNIDADE DE SAÚDE

TABELA A20 PERCENTAGEM DE CRIANÇAS COM IRA LEVADAS A UMA INSTALAÇÃO DE SAÚDE POR RESIDÊNCIA

RESIDÊNCIA	1997	2003	2008
Urbana	64.8	62.5	66.1
Rural	28.3	55	65
Urbana/Rural	2.3	1.3	1

TABELA A21 PERCENTAGEM DE CRIANÇAS COM IRA LEVADAS A UMA UNIDADE DE SAÚDE POR REGIÃO

REGIÃO	1997	2003	2008
Niassa	83.9	45.7	68.6
Cabo Delgado	14.7	64.7	78.2
Nampula	15.9	50.5	70.8
Zambézia	29.5	54.5	61.8
Tete	67.3	64.4	45
Manica	49.8	78.4	74.4
Sofala	40.1	56.2	59.4
Inhambane	56	55.4	70.3
Gaza	43	61	55.7
Maputo Província	33.5	73.3	70.8
Maputo Cidade	65.7	52.9	46.5

TABELA A 22 PERCENTAGEM DE CRIANÇAS COM IRA LEVADAS A UMA UNIDADE DE SAÚDE POR QUINTIL DE RIQUEZA

QUINTIL RIQUEZA	1997	2003	2008
Mais baixo	17.3	41.7	56.7
Segundo	31.9	61.2	68.2
Meio	45.8	56.2	70.9
Quarto	56.5	67.9	59.1
Mais alto	46.1	63.6	70.1
Mais alto/Mais baixo	2.7	1.5	1.5

QUALIDADE E COBERTURA DE PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE 2003-2004

TABELA A23 QUALIDADE DAS INSTALAÇÕES DE SAÚDE PRIMÁRIAS: RURAL E URBANA, MOÇAMBIQUE

% DE INSTALAÇÕES:	RURAL	URBANA	TOTAL
Com profissionais clínicos acima do nível elementar	60.5	77.7	62.4
Dispondo de vacinação infantil com todas as vacinas EPI disponíveis	70.7	93.6	73.3
Comunicaram falta de <i>stocks</i> de drogas essenciais nos últimos 6 meses	60.1	45.8	58.5
Com acesso a água	69.4	80.7	70.7
Com electricidade	32.7	73.1	37.2
Com cloroquina em <i>stock</i>	96.8	97.1	96.8
Com fansidar em <i>stock</i>	29.1	49.2	31.4

TABELA A24 PERCENTAGEM DE UTILIZADORES A REFERIREM ACESSO A PRESTADORES DE CUIDADOS DE SAÚDE ALTERNATIVOS POR RESIDÊNCIA

PRESTADOR	RURAL	URBANO
Postos de saúde comunitários	3.3	1.9
Hospital	18.6	70.5
Outros centros ou postos de saúde	34.7	67.7
Clínica privada com fins lucrativos	0.4	10.4
Enfermeiro ou médico a trabalhar em casa	0.8	2.9
Serviços externos por pessoal das instalações públicas	0.0	1.7
Organização religiosa ou ONG	20.0	14.5
Prestador medicina tradicional	76.4	51.2
Farmácia fora das instalações públicas	0.3	38.5
Mercado (que vende medicina)	5.0	12.2

FONTE Adaptado de Lindelow *et al* 2004, Tabela 53, p. 82

TABELA 25 PERCENTAGEM DE UTILIZADORES A REFERIREM ACESSO A PRESTADORES DE CUIDADOS DE SAÚDE ALTERNATIVOS POR PROVÍNCIA 2003-4

PRESTADOR	NORTE	CENTRO	ZAMBÉZIA	SUL	MAPUTO CIDADE
Postos de saúde comunitários	1.5	2.7	2.6	6.4	0.0
Hospital	34.2	11.1	25.1	40.4	84.6
Outros centros ou postos de saúde	62.2	23.4	25.1	56.7	77.5
Clínica privada com fins lucrativos	0.2	0.2	0.7	2.9	26.9
Enfermeiro ou médico a trabalhar em casa	1.0	0.0	0.3	4.7	1.6
Serviços externos por pessoal das instalações públicas	0.0	0.0	1.0	0.7	0.0
Organização religiosa ou ONG	1.2	22.5	30.1	12.1	26.3
Prestador medicina tradicional	77.9	92.3	77.8	48.0	18.4
Farmácia fora das instalações públicas	3.9	14.9	4.6	7.7	48.5
Mercado (que vende medicina)	4.0	1.4	13.5	1.4	14.3

FONTE Adaptado de Lindelow *et al* 2004, Tabela 53, p. 82

REFERÊNCIAS

- Chenery, H., Ahluwalia, M., Duloy, J., Bell, C. & Jolly, R. 1974, *Redistribution with growth; policies to improve income distribution in developing countries in the context of economic growth*, Washington, D.C.: IBRD/The World Bank.
- Cliff, J. 2009, 'An Orphan Disease in Mozambique', in *The Practice of International Health, A Case-based Orientation*, eds. D. Perlman and A. Roy, Oxford: Oxford University Press, 70-87.
- CSDH 2008, 'Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health', Geneva: World Health Organization.
- Crush, J. & Dodson, B. 2007, 'Another Lost Decade: The Failures of South Africa's Post Apartheid Migration Policy', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98 (4): 436-54.
- Drèze, J. & Sen, A. 1991, 'Public Action for Social Security', in *Social Security in Developing Countries*, eds. A. Ehtisham, J. Drèze, J. Hills and A. Sen, Oxford: Clarendon Press for WIDER, 3-40.
- Ferreira de Almeida, C. E. 1956, 'Governo do Distrito de Moçambique, Relatório', Nam-pula: Agência Geral do Ultramar, República Portuguesa, Ministério do Ultramar.
- First, R. 1983, *Black Gold, the Mozambican Miner, Proletarian and Peasant*, Sussex: The Harvester Press.
- Foucault, M. 2000, 'The Birth of Social Medicine', in *Power, Vol. 3 of Essential Works of Foucault 1954-1984*, New York: The New Press, 134-56.
- Government of Mozambique, 2004, *Poverty and Well-Being in Mozambique, The Second National Assessment (IAF)*, Maputo: National Directorate of Planning and Budget.
- Harries, P. 1994, *Work, Culture and Identity, Migrant Laborers in Mozambique and South Africa, c. 1860-1910*, Portsmouth, N.H. and London: Heinemann and James Currey.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2004, *Relatório Final do Inquérito aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar (IAF), 2002/03*, Maputo.
- INE, 2009, *Multiple Indicators Cluster Survey 2008 (MICS)*, Maputo.
- INE, 2010, *Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF), 2008/09 (IOF)*, http://196.22.54.18/inqueritos_dir/iaf/News_Item.2011-05-16.2871927700/view?searchterm=iof.

- Instituto Nacional de Saúde (INS), Instituto Nacional de Estatística & ICF Macro 2010, *Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informação sobre o HIV e SIDA em Moçambique (INSIDA) 2009*, Calverton, Maryland, EUA: INS, INE e ICF Macro
- Isaacman, A. 1996, *Cotton is the Mother of Poverty: Peasants, Work, and Rural Struggle in Colonial Mozambique, 1938-1961*: James Currey.
- Isaacman, A., Stephen, M., Adam, Y., Homen, M. J., Macamo, E. & Pililao, A. 1980, "Cotton Is the Mother of Poverty": Peasant Resistance to Forced Cotton Production in Mozambique, 1938-1961', *The International Journal of African Historical Studies*, 13 (4): 581-615.
- Lindelow, M., Ward, P. & Zorzi, N. 2004, 'Primary Health Care in Mozambique, Service Delivery in a Complex Hierarchy': World Bank, Africa Region Human Development Working Paper Series.
- Mackintosh, M., 1985. 'Economic tactics: Commercial policy and the Socialization of African Agriculture'. *World Development*, 13 (1): 77-96.
- Marks, S. and N. Andersson, 1992. 'Industrialization, Rural Health, and the 1944 National Health Services Commission in South Africa'. In *The Social Basis of Health and Healing in Africa*, eds. S. Feierman and J. Janzen. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 131-61.
- Marmot, M. & Wilkinson, R. 2006, *Social determinants of health*: Oxford University Press Oxford.
- Moore, H. and M. Vaughan, 1987. 'Cutting Down Trees: Women, Nutrition and Agricultural Change in the Northern Province of Zambia, 1920-1986'. *African Affairs*, 86 (345): 523-40.
- Muñoz, J. 2002, 'Expenditure Tracking and Service Delivery Survey in the Health Sector, Sampling Design', Maputo: Oxford Policy Management and Austral Consultoria.
- Navarro, V. 2009, 'What we mean by social determinants of health', *International Journal of Health Services*, 39 (3): 423-41.
- Packard, R. 1989a. 'Industrial Production, Health and Disease in Sub-Saharan Africa'. *Social Science and Medicine*, 28 (5): 475-96.
- Packard, R. M. 1989b. *White Plague, Black Labor. Tuberculosis and the Political Economy of Health and Disease in South Africa*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- Packard, R. M. and D. Coetzee, 1995. 'White plague, black labour revisited: TB and the mining industry'. In *Crossing Boundaries: Mine Migrancy in a Democratic South Africa*, eds. J. Crush and W. James, Cape Town and Ottawa: Institute for Democracy in South Africa/International Development Research Centre, 101-15.
- Pfeiffer, J. 2003, 'International NGOs and primary healthcare in Mozambique: the need for a new model of collaboration', *Social Science and Medicine*, 56: 725-38.
- Pitcher, M. A. 1991, 'Sowing the Seeds of Failure: Early Portuguese Cotton Cultivation in Angola and Mozambique, 1820-1926', *Journal of Southern African Studies*, 17 (1): 43-70.
- Prins, G. 1989, 'But What was the Disease? The Present State of Health and Healing in African Studies', *Past and Present*, 124: 159-79.
- Seguino, S. 1997, 'Gender Wage Inequality and Export Led Growth in South Korea', *Journal of Development Studies* 34 (2): 102-32.
- Sen, A. 1981, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.

REFLEXÕES SOBRE EMPREGO E (REDUÇÃO DA) POBREZA NO PARP: DESAFIOS PARA UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA

Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP, 2011 – 2014) colocou como desafio principal gerar um crescimento económico inclusivo e reduzir o índice de incidência da pobreza alimentar dos actuais 54.7% para 42% em 2014. Matematicamente, significa que, ao longo do quinquénio 2010 – 2014, o governo pretende reduzir a incidência de pobreza em 12.7%, isto é, em média cerca de 2.5% ao ano. Para responder a este desafio, foram colocados três objectivos gerais, sobre os quais serão direccionados os esforços da acção governativa, nomeadamente: aumento da produção e da produtividade agrária e pesqueira, promoção de emprego e desenvolvimento humano e social (GdM 2011).

Este artigo tem como foco principal o segundo objectivo geral do PARP, relativo à promoção de emprego. Dado o objectivo global do PARP – reduzir a pobreza – estabeleceu-se, neste plano, uma ligação directa, automática e simplista entre promoção massiva de emprego e redução da pobreza. Como a geração de emprego é uma forma de distribuição de rendimentos na economia, e o nível de pobreza em Moçambique é classificada como alimentar, assume-se, neste plano, que a mera geração de emprego reduz a pobreza.

O PARP considera que a criação de empresas e indústrias de mão-de-obra intensiva podem contribuir para a criação de emprego. Para tal, a liberalização das condições de emprego é destacada como um incentivo à criação de emprego. Paralelamente a este incentivo, o PARP destaca outras formas de criação de emprego como,

por exemplo, o auto-emprego e criação de esquemas de obras públicas intensivas em mão-de-obra que forneçam postos temporários de emprego de baixo custo em obras públicas como a construção e manutenção de infra-estruturas locais.

O principal objectivo do artigo é levantar questões que o PARP não trata, mas que deveria abordar quando discute a questão da promoção de emprego e redução de pobreza. O artigo pretende, também, fazer uma reflexão sobre algumas questões que precisam de ser contextualizadas e discutidas quando se aborda a ligação entre a promoção de emprego e a redução da pobreza. Não se pretende, de forma alguma, com este artigo, elaborar uma receita de política para a geração de emprego e redução de pobreza. Pretende-se, acima de tudo, perceber, problematizar e ilustrar algumas inconsistências no PARP, e, em forma de desafios, propor algumas alternativas de abordagem.

O artigo argumenta que *(i)* a ligação entre emprego e redução de pobreza existe, mas não é automático que seja uma ligação de redução ou de aumento de pobreza, *(ii)* a liberalização das condições de emprego não permite aumentar a produtividade das empresas e consequentemente não cria nem expande o emprego e *(iii)* com a liberalização das condições de emprego, a tendência vai ser a de impedir que o emprego reduza a pobreza porque a competitividade do emprego tenderá a ser garantida por via da redução dos rendimentos reais dos trabalhadores.

O presente artigo é composto por quatro secções, para além da introdução. A primeira secção apresenta o argumento do PARP sobre a criação de emprego e redução de pobreza. A segunda secção apresenta algumas críticas ao argumento do PARP sobre a relação simplista e automática que estabelece entre emprego e redução de pobreza. A terceira secção discute a questão da liberalização das condições de emprego e seus impactos na criação massiva de emprego. A quarta secção apresenta alguns desafios para uma abordagem alternativa.

O PARP E O SEU ARGUMENTO SOBRE CRIAÇÃO DE EMPREGO E REDUÇÃO DE POBREZA

Esta secção tem como objectivo principal apresentar o argumento do PARP sobre a criação de emprego e redução de pobreza (porquê gerar emprego?) e os seus mecanismos de promoção de emprego (o que fazer para gerar emprego?).

O PARP definiu como objectivo principal alcançar um crescimento económico inclusivo e uma redução do índice de pobreza alimentar e vulnerabilidade no país.

Neste contexto, a promoção massiva de emprego, independentemente das suas condições, é equacionado como um dos mecanismos para atingir este propósito (GdM 2011). Dado o objectivo último do PARP - reduzir a pobreza - estabelece-se, neste plano, uma ligação directa, automática e simplista entre promoção massiva de emprego e redução da pobreza. Como a geração de emprego constitui uma das formas de distribuição de rendimentos na economia e o nível de pobreza em Moçambique é classificada como alimentar, assume-se, neste plano, que a mera geração de emprego contribuirá para a redução de pobreza.

Porquê gerar emprego? Para o PARP, há necessidade de promover a criação massiva de emprego para reduzir a pobreza. Esta ligação automática e simplista não é explicada neste documento, isto é, apenas é tido como um dado adquirido. Portanto, de acordo com este plano, para promover o emprego é necessário criar um ambiente favorável à constituição e desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) e à atracção de investimento doméstico e estrangeiro em indústrias de mão-de-obra intensiva. Para tal, como um dos principais estímulos às actividades intensivas em trabalho, é fundamental flexibilizar a Lei Laboral nas questões relativas à contratação de mão-de-obra nacional e estrangeira qualificada, horas extraordinárias, salário mínimo, faltas justificadas e despedimentos. Paralelamente a este incentivo, o PARP destaca o auto-emprego e a criação de esquemas de obras públicas intensivas em mão-de-obra que forneçam postos temporários de emprego de baixo custo em obras públicas como a construção e manutenção de infra-estruturas locais, como uma das formas de criação de emprego (GdM 2011, pp.23 - 25).

A abordagem do PARP sobre emprego olha para as MPMEs e as indústrias de mão-de-obra intensiva como fonte de geração de emprego, independentemente do tipo de emprego e das condições de trabalho, da produção e da sua organização. Aqui, o emprego é visto como função de empresa, onde a criação de uma empresa está associada à criação de emprego.

O argumento do PARP sobre o emprego, isto é, os objectivos de criação de emprego e seus mecanismos (porquê gerar emprego e o que fazer para gerar emprego) levantam algumas interrogações, nomeadamente: (i) será que a relação entre emprego e pobreza existe? (ii) Será que a relação entre emprego e redução de pobreza é linear? (iii) Será que os mecanismos de geração de emprego destacados no PARP criam, de facto, emprego? (iv) Será que estes mecanismos de criação de emprego são consistentes com a criação de um emprego produtivo e competitivo? (v) Será que aquilo que o PARP diz que vai fazer para criar emprego é consistente com o objectivo de reduzir a

pobreza? Estas, entre outras, questões que se levantam deixam muito a desejar sobre a possibilidade de o emprego reduzir o nível de pobreza. Portanto, estes mecanismos podem, até certo ponto, gerar emprego assalariado mas acompanhado por trabalhadores pobres¹.

As questões aqui levantadas serão discutidas nas próximas secções, contribuindo, assim, para a reflexão de questões sobre emprego e redução de pobreza.

CRITICA AO ARGUMENTO DO PARP SOBRE CRIAÇÃO DE EMPREGO E REDUÇÃO DE POBREZA

A secção passada, para além de apresentar o argumento do PARP sobre a criação de emprego e redução de pobreza e os mecanismos de promoção de emprego, levantou algumas questões sobre este argumento. A presente secção pretende, por um lado, apresentar algumas objecções ao argumento do PARP e, por outro lado, explicar as razões para tais objecções e como é que, de facto, a relação entre emprego e pobreza acontece.

Indubitavelmente, a geração de emprego é um meio muito importante para a distribuição de rendimentos na economia (crescimento económico inclusivo) e, também, para a redução de pobreza (Khan 2007, pp.124 - 125). De facto, a ligação entre emprego e pobreza existe, mas não é automático e linear que seja uma ligação de redução ou de aumento de pobreza, ou seja, esta relação pode ser de redução ou de aumento dos níveis de pobreza. Portanto, a ligação automática e simplista entre criação de emprego e redução de pobreza não existe e não pode ser tomado como um dado adquirido.

Uma objecção ao argumento do PARP está relacionada com o auto-emprego e com os trabalhos temporários de baixo custo em obras públicas como um dos mecanismos de criação de emprego. No PARP o auto-emprego é visto como um substituto do emprego formal assalariado. De facto, o auto-emprego não pode ser visto como substituto do emprego formal assalariado. Como ilustra Wuyts (2001), o sector informal depende do sector formal para poder existir e se expandir. Ainda segundo este autor, uma crise no sector formal, ou seja, no trabalho assalariado,

¹ Trabalhadores pobres são aqueles que obtêm os seus rendimentos a partir do seu trabalho bem abaixo da linha da pobreza por causa do seu envolvimento em qualquer actividade de baixa produtividade e auto-emprego (por exemplo, no sector informal) ou em trabalho assalariado de baixa remuneração formal ou informal [Atkinson, 1998, p. 80; citado por Wuyts (2010)].

não permite expandir as actividades geradoras de rendimento de natureza informal. Portanto, a existência de um emprego, com um salário minimamente seguro, torna-se importante, pois permite que as famílias possam acumular para posteriormente investir na diversificação das suas fontes de rendimento (Castel-Branco 1995; Oya, Cramer & Sender 2007, p. 36).

A forma simplista de tratar e assumir a ligação directa entre emprego e redução de pobreza constitui uma outra objecção do artigo ao argumento do PARP. Esta assunção, para além de não permitir tratar das questões de forma rigorosa e sistemática, tem implicações nas opções políticas. Por exemplo, no caso específico do PARP, uma das opções políticas para estimular o emprego é a liberalização das condições de emprego. Mas é questionável se a liberalização das condições de trabalho gera realmente emprego. Portanto, não se pode olhar para o emprego em si como uma mera meta numérica a atingir. Isto significa que a geração de emprego numa economia não pode ser vista como um indicador de redução de pobreza e/ou melhoria do padrão de vida da população ou das pessoas que trabalham. O emprego em si pouco diz sobre a melhoria do padrão de vida das pessoas, e evidências empíricas têm demonstrado que existem pessoas que, mesmo estando empregadas, vivem abaixo da linha da pobreza; os chamados trabalhadores pobres [Atkinson, 1998, p. 80; citado por Wuyts (2010)].

Não existe, *a priori*, uma forma para decidir se a criação de emprego reduz ou aumenta a pobreza. A ligação entre emprego e redução de pobreza não depende apenas do emprego, depende, também, da articulação de uma série de factores, nomeadamente: (i) estrutura produtiva da economia, (ii) condições de trabalho e (iii) produtividade das empresas, em particular, e da economia como um todo, no geral.

A estrutura produtiva da economia, que em parte reflecte o padrão de crescimento económico e o tipo de economia que está sendo construída, permite que haja, ou não, um equilíbrio entre o consumo agregado da economia e o crescimento económico, isto é, para cada taxa de crescimento há uma taxa de consumo que faz com que a expansão da economia não seja feita com o aumento dos preços dos bens básicos de consumo. Como mostrou Kalecki, o crescimento económico pode fazer-se à custa dos pobres, caso seja acompanhado pela inflação nos preços dos bens básicos de consumo (Wuyts 2011, p.5). Os preços dos bens básicos de consumo, em particular, dependerão da taxa de acumulação da economia, em relação aos rendimentos ganhos nos investimentos na produção de bens ou nas exportações, para financiar a produção interna ou a importação dos bens básicos de consumo (Wuyts 2011, p.6).

Este equilíbrio, que é gerado pelo padrão de produção, permite aumentar os salários reais² e expandir o emprego por causa da competitividade do salário nominal. Isto pode ser garantido por via do fornecimento de bens e serviços básicos de consumo a baixo custo e do aumento da produtividade, contribuindo, assim, para a melhoria do padrão de vida dos trabalhadores (Wuyts 2010; Wuyts 2011).

As condições de trabalho também desempenham um papel muito importante na ligação entre emprego e redução de pobreza. Estas dão ou tiram, mais ou menos, ao trabalhador porções do seu rendimento (gerado pelo seu trabalho), o que influencia o salário real dos trabalhadores. Melhorias nas condições de trabalho, por exemplo, investimento na formação e qualificação da mão-de-obra, podem contribuir para o aumento da produtividade e expansão do emprego.

A produtividade das empresas e da economia como um todo (Wuyts 2011, p.13) também é um factor importante na relação entre emprego e redução de pobreza. A produtividade das empresas permite expandir o emprego e aumentar o salário real dos trabalhadores. É preciso tomar em consideração que melhorias na produtividade das empresas nem sempre se reflecte directamente no aumento do salário real. Depende, em parte, das condições de trabalho e da proporção dos ganhos de produtividade que os trabalhadores absorvem no processo produtivo. Se estes ganhos de produtividade e a proporção do rendimento vão afectar o salário real, depende do que acontece com os bens e serviços básicos de consumo. Portanto, isto tem relação com a estrutura produtiva da economia e com a distribuição de rendimentos, isto é, o que se produz, para quem se produz e como se distribui. Não é apenas o aumento da produtividade das empresas que interessa, mas também da economia como um todo (Wuyts 2011, p.13).

A redução de pobreza não está, apenas, associada à criação de emprego, aos ganhos de produtividade e ao acesso aos bens básicos de consumo (especialmente comida), mas também a níveis elevados de educação e ao acesso aos serviços de saúde e saneamento de qualidade. O acesso a níveis mais altos de educação e saúde está associado à expansão e à qualidade dos serviços públicos, que podem ser financiados pela redistribuição de rendimentos na economia. Portanto, é necessário conjugar os ganhos de produtividade, o emprego e o acesso a bens básicos de consumo com a expansão do acesso aos serviços de saúde e de educação de qualidade a preços acessíveis.

² O salário real é obtido deflacionando o salário nominal pelo índice de preço ao consumidor (ou, mais precisamente, pelo índice de preço de bens de consumo). O principal canal de comunicação entre emprego e redução de pobreza é o salário real dos trabalhadores. O salário real é uma medida de qualidade de vida das pessoas que trabalham. Por outras palavras, uma variação positiva (um aumento) no salário real tem um efeito directo no bem-estar dos trabalhadores (Wuyts 2010, p.7).

É possível aumentar a produtividade e ter acesso a bens básicos de consumo, comida, por exemplo, mas, sem uma estrutura básica de qualidade e a preços acessíveis dos serviços sociais, como educação e saúde, financiada pelo sistema produtivo através, por exemplo do orçamento do estado, os níveis de pobreza e de vulnerabilidade das famílias pode aumentar.

LIBERALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE EMPREGO E SEUS IMPACTOS

De acordo com o PARP, empresas e indústrias intensivas em mão-de-obra constituem focos de geração de emprego, isto é, o emprego é visto como uma função de firmas onde a criação de uma firma está associada a geração de emprego. Para tal, liberalizar as condições de emprego é tido como um dos principais incentivos à criação massiva de emprego. Mas, será que a liberalização das condições de emprego pode ser, de facto, vista como uma estratégia sustentável de geração massiva de emprego? Esta secção, para além de apresentar algumas objecções ao argumento do PARP sobre a liberalização das condições de emprego, destaca alguns impactos que podem ser criados com uma estratégia de liberalização das condições de emprego.

O debate sobre a flexibilização do mercado de trabalho não é novo, embora o termo só se tornasse popular na década de 1980, e tem apresentado argumentos e resultados de pesquisa divergentes (Rodgers 2007, p.191). Na perspectiva neoclássica a flexibilidade do mercado de trabalho é entendida estritamente em termos de ausência da rigidez de salários. A noção de flexibilidade foi trazida para justificar reduções nos salários reais e, mais fundamentalmente, para minar a capacidade do mercado de defender os trabalhadores através dos sindicatos e da legislação governamental e política (Fine 1998, p.74).

Segundo Rodgers (2007, p.194), tem sido difundido o argumento de que o lento e inadequado crescimento do emprego em todo o mundo reflecte as instituições do mercado de trabalho que fornecem um desincentivo à criação de emprego. Ainda de acordo com este argumento, numa economia globalizada a flexibilidade do mercado de trabalho é uma pré-condição para a criação de emprego.

No PARP, a liberalização das condições de emprego significa flexibilizar a Lei Laboral nas questões atinentes à contratação de mão-de-obra nacional e estrangeira qualificada, horas extraordinárias, salário mínimo, faltas justificadas e despedimentos (GdM 2011, p.24). A liberalização pode, também, ser entendida como maior flexibi-

lidade para os empregadores decidirem sobre quais condições de trabalho oferecerem aos trabalhadores e a possibilidade de ajustar as condições de produção à custa do bem-estar do trabalhador.

No debate sobre a flexibilização das condições de emprego, a questão que se levanta é se, de facto, esta pode ser vista como uma estratégia sustentável de geração massiva de emprego, num contexto em que o objectivo principal é reduzir a pobreza. De facto, a liberalização das condições de emprego não gera emprego produtivo e sustentável e também não cria empresas produtivas e intensivas em trabalho. Porque a criação de emprego numa economia não é uma questão isolada do contexto produtivo, isto é, tem ligação com a diversificação, articulação e expansão da base produtiva. Por outras palavras, haverá mais emprego se a economia puder expandir-se de forma sustentável e inovadora. Para tal, é necessário inovar e aumentar a produtividade do trabalho.

Aumentar a produtividade, segundo Amsden (1997), citado por Wuyts (2001, p.419), depende, por um lado, da formação e qualificação da mão-de-obra, da pesquisa e inovação por parte das empresas, da organização da produção e, por outro lado, depende da melhoria na produção, da operação de gestão, das relações de trabalho e da produtividade das cadeias de produção de que as empresas fazem parte.

Uma objecção à liberalização das condições de emprego é que esta, *a priori*, pressupõe a disseminação de trabalhos de baixa produtividade e, como consequência, não cria nem expande o emprego. Porque, num contexto em que o mercado de trabalho e as leis laborais são flexíveis, o empregador tem facilidades na contratação, despedimentos e na definição das condições laborais. Estas condições não incentivam as empresas a apostar na formação e qualificação da sua mão-de-obra e a investir na pesquisa e inovação dos seus processos produtivos. Assim, desenvolvem-se, dentro da economia, empresas que vão extrair rendas dos trabalhadores e não vão desenvolver a sua base produtiva. Reproduz-se, também, um emprego de subsistência, com baixa produtividade e com incapacidade de expandir o emprego.

Um problema associado aos trabalhos de baixa produtividade é que, para melhorar as condições de vida das pessoas que trabalham, é necessário aumentar o salário nominal, afectando ou aumentando o rácio salário-produto³, onde as empre-

³ O salário produto é obtido deflacionando o salário nominal pelo preço do produto (que, no nível agregado, consiste no deflactor do PIB). O salário produto é uma variável fundamental na determinação da estrutura de custos de produção e, portanto, da sua rentabilidade e, mais genericamente, a sua viabilidade económica, particularmente no caso de produção intensiva de trabalho (Wuyts 2010, p.7).

sas se tornaram menos competitivas e, conseqüentemente, não irão empregar mais trabalhadores.

Fica evidente que liberalizar as condições de emprego não é a opção política sustentável para a criação de um emprego produtivo e redutor de pobreza. Uma alternativa é reduzir a flexibilidade do mercado de trabalho, através de uma certa regulamentação, por exemplo, altos custos de indemnização por despedimentos, contratos de trabalho de longo prazo e melhoria das relações laborais. Esta regulamentação pode obrigar as empresas a investir na qualificação da mão-de-obra e a inovar, e conseqüentemente a aumentar a produtividade.

Por um lado, se de facto se pretende inovar e aumentar a produtividade, não se pode reproduzir condições de trabalho precárias e de subsistência, assentes em trabalhos temporários de baixo custo e sem investimento por parte das firmas na formação da mão-de-obra. Por outro lado, uma certa regulamentação do mercado de trabalho associada ao poder dos sindicatos pode gerar pressões, por exemplo, para a subida dos salários nominais, obrigando as empresas a inovar e a aumentar a produtividade, sem necessariamente despedir os trabalhadores.

Portanto, pensar na liberalização das condições de emprego como um estímulo à criação de emprego não responde a este objectivo. Porque é um modelo que reproduz uma força de trabalho não qualificada e pouco produtiva, não garante ganhos de produtividade e de melhoria do padrão de vida dos trabalhadores e não reduz a pobreza.

DESAFIOS PARA UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA

Tendo como foco principal o segundo objectivo geral do PARP, relativo à promoção de emprego e partindo da ligação directa, automática e simplista que o PARP estabelece entre promoção massiva de emprego e redução da pobreza, o presente artigo procurou levantar questões que este plano não trata, mas que deveria tratar quando discute a questão do emprego e da redução de pobreza.

Em jeito de conclusão, o artigo destaca alguns desafios para uma abordagem alternativa à abordagem do PARP sobre emprego e pobreza.

Primeiro, a ligação entre emprego e redução de pobreza não pode ser vista de forma simplista, automática e como um dado adquirido, porque a ligação entre emprego e redução de pobreza não depende apenas do emprego, mas de factores como a estrutura produtiva da economia, das condições de trabalho e da produ-

tividade das empresas. Estes factores devem ser incorporados na discussão e nas opções políticas.

Segundo, a criação de emprego não pode ser vista como uma meta meramente quantitativa e isolada do resto da economia, porque não é o emprego, em si, que reduz a pobreza. O crescimento do emprego deve ser acompanhado não apenas pelo aumento da produtividade, mas também pelo crescimento dos ganhos do trabalho, caso contrário o crescimento do emprego pode levar ao crescimento do número de trabalhadores pobres (Wuyts 2011, p.11). É necessário, também, transformar a estrutura produtiva da economia para que os ganhos de produtividade sejam absorvidos pelos trabalhadores e que haja acesso a bens e serviços básicos de consumo.

Terceiro, a liberalização das condições de emprego não pode ser vista como uma estratégia sustentável de geração de emprego. O PARP destaca a liberalização das condições de trabalho como um estímulo à competitividade das empresas e criação de emprego. Isto reduz o poder negocial dos trabalhadores e não é um caminho para reduzir a pobreza nem para tornar uma economia competitiva. É um caminho para tornar uma economia que depende de uma força de trabalho não qualificada. É necessário aumentar a produtividade do trabalho, apostando na formação e qualificação da mão-de-obra e na organização da produção. A base produtiva e, conseqüentemente, o emprego não irá expandir se não houver inovação e qualificação. Com a liberalização das condições de emprego, a tendência vai ser a de impedir que o emprego reduza a pobreza porque a competitividade do emprego tenderá a ser garantida por via da redução dos rendimentos reais dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- Castel-Branco, C.N., 1983a. A integração dos camponeses médios numa economia socialista planificada: o caso de Marracuene. Projecto Troca 83 (Marracuene). Centro de Estudos Africanos (CEA) da Universidade Eduardo Mondlane, pp.1–31.
- Castel-Branco, C.N., 1983b. A integração dos assalariados com boa base na agricultura numa economia socialista planificada: Bobole e Sul da Vila. Projecto Troca 83 (Marracuene), Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=1.

- Castel-Branco, C.N., 1995. Opções Económicas de Moçambique 1975 - 95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas. In B. Mazula, ed. Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo, pp. 581 – 636. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/capitulos_livros/Opcoes_Economicas_de_Mocambique_Problemas_licoes_e_Ideas_Alternativas.pdf.
- Fine, B., 1998. Flexibility and institutions in Labour markets. In B. Fine, ed. Labour Market Theory: A constructive reassessment. New York: Routledge, pp. 72 – 105.
- GdM, 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Khan, A.R., 2007. Growth, Employment and Poverty. In J. A. Ocampo & J. K. S., eds. Towards Full and Decent Employment. New York: United Nations, pp. 123 – 157.
- Oya, C., Cramer, C. & Sender, J., 2007. Lifting the Blinkers: A New View of Power and Poverty in Mozambican Rural Labor Markets. In Desafios para a investigação social e económica em Moçambique. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Sender,%20John.Oya,Carlos%20&%20Cramer,Christopher_Lifting%20the%20Bli.pdf.
- Rodgers, G., 2007. Labour Market Flexibility and Decent Work. In J. A. Ocampo & J. K. S., eds. Towards Full and Decent Employment. New York: United Nations, pp. 191 – 2006.
- Wuyts, M., 2001. Informal economy, wage goods and accumulation under structural adjustment theoretical reflections based on the Tanzanian experience. Cambridge Journal of Economics, 25, pp.417 – 438.
- Wuyts, M., 2010. Revisiting The Growth-Poverty Nexus From A Structuralist Macroeconomic Perspective, Dar - Es- Salam: REPOA.
- Wuyts, M., 2011. The Working Poor: A Macro Perspective. Disponível em: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Academic_publications/MarcWuyts_valedictory.pdf.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE NO
MUNDO

CRISE GLOBAL, CRESCIMENTO E DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE E SUA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO¹

Carlos Oya

INTRODUÇÃO

Um relatório recente do Banco Mundial (World Bank 2012) assinala, entre outras coisas, que a não ser que a economia global deteriore seriamente, as perspectivas para a África Subsaariana (doravante neste texto designada África) são positivas, com um ligeiro aumento do crescimento até 5.3% em 2012 e 5.6% em 2013 acima das taxas médias do período anterior à crise. Além disso, o crescimento parece estar a alastrar-se por um número cada vez maior de países, graças ao elevado preço das matérias-primas, às exportações e ao aumento do consumo. É cada vez mais frequente os grandes meios de comunicação destacarem o comportamento económico positivo de África e as suas mais que prometedoras perspectivas (veja-se por exemplo *The Economist* 2011).

Assim, a bem conhecida crise financeira e económica mundial parece até agora ter passado por grande parte de África sem causar grandes sobressaltos, ao ponto de se questionar se esta aparente solidez face à recessão augura novos e melhores tempos para as economias africanas. Tanto o FMI como o OCDE (OECD *et al.* 2010) prognosticavam uma recuperação mais rápida do que a prevista e realçavam a nova capacidade de reacção (*resiliência*) das economias Subsaarianas em comparação com crises anteriores, especialmente com a dos finais da década 70 que levou ao início do ajustamento estrutural dos anos 80.

¹ Este capítulo é uma versão adaptada e actualizada de Oya (2011).

Poder-se-ia pensar que este impacto da crise mundial nas economias de África, aparentemente menos significativo do que o previsto, se deveu à sua relativa marginalização do sistema económico capitalista (SEC) mundial.² Muito pelo contrário, pois na verdade as economias da região estão muito integradas na economia capitalista mundial; o seu grau de abertura em termos de comércio internacional é muito elevado e a sua exposição às flutuações dos mercados internacionais é evidente, como demonstrou o impacto da crise alimentar de 2007-08. Além disso, a integração relativamente desfavorável e vulnerável das economias africanas na cena internacional aumenta, em parte, a sua debilidade estrutural face aos ciclos do capitalismo, embora, comparando com outros espaços regionais, os mecanismos de transmissão da crise possam variar devido às diferentes características estruturais. De facto, os dados oficiais de 2008 e 2009 demonstraram que África não era alheia às oscilações da economia global. Como diz Lawrence (2010, p.245): ‘A combinação da recessão, que é algo que sucede com bastante frequência, e a quebra financeira, que sucede mais raramente, teve efeitos dramáticos, embora diferentes, em todas as economias.’

Por outro lado, para quem habita o sub-continente pode realmente parecer estranho falar de ‘crise’, num contexto de níveis de pobreza já por si muito elevados, fraco desenvolvimento industrial e pouca capacidade de competir nos mercados internacionais. Na literatura sobre crescimento económico tem-se sugerido que África é um caso excepcional, com um desempenho económico inferior ao esperado ao nível de rendimento *per capita*. Sobre as economias da região há actualmente uma combinação de pessimismo tradicional (reflectido na literatura sobre a “dummy africana – ver secção abaixo) e optimismo superficial derivado dos dados de crescimento económico dos últimos dez anos. De facto, desde a difusão dos programas de ajustamento estrutural (PAEs), poucas economias africanas tinham atingido a cifra de 5% de crescimento anual real, mas desde o ano 2000 que esta meta foi ultrapassada por um número considerável de países com diferentes trajectórias económicas e estruturas produtivas. A verdade é que a história económica africana pós-colonial (desde o início dos anos 60) contém as contradições típicas do desenvolvimento capitalista à escala mundial, talvez com alguns traços mais acentuados. Estas contradições são bem conhecidas da história recente do capitalismo, mas durante o período de financeirização neoliberal, nos anos 80, acentuaram-se, quando possível, ou modificaram-se parcialmente. No entan-

² O facto de os sistemas financeiros e bancários africanos não estarem tão integrados nos circuitos internacionais e, portanto, não sujeitos aos “activos tóxicos”, tem sido frequentemente citado como motivo de esperança face à crise.

to, apesar das fortes reacções anti-finanças que a crise provocou à escala mundial, o certo é que as intervenções dos Estados não fizeram senão salvar a força estruturante da financeirização, sem questionar radicalmente o modelo capitalista fundado na autoridade dos mercados financeiros e a regulação neoliberal. Isto sucedeu à custa de um significativo aumento das contradições, especialmente entre grupos sociais e também entre modelos de capitalismo e em parte entre Estados.

Este capítulo tentará fornecer algumas notas em relação à forma como a crise global se fez sentir em África, os seus traços mais significativos, e abordará criticamente a aparente “resilience” (resistência ou capacidade de reacção) das economias africanas face à actual conjuntura. Isso exige também uma avaliação das dinâmicas e processos que caracterizam a chamada África “emergente” e o período de *boom* experimentado em muitos cantos do continente entre 2000 e 2007. Contudo, o novo optimismo sobre África baseia-se em suposições e análises demasiado superficiais, que não levam suficientemente em conta as características mais marcantes das dinâmicas africanas de crescimento. Assim, far-se-á uma avaliação crítica do período precedente à crise, os factores do aparente êxito e a realidade dos padrões de crescimento económico observado no período 2000-07. Finalmente, reflectir-se-á sobre as implicações que a crise e a chamada “emergência” africana têm para Moçambique, um país frequentemente incluído na lista de casos de êxito e exemplo frequente do “Emerging Africa”.

UMA CRISE COM MAIÚSCULAS

Além da natureza da crise actual, como observa Fine (2010), o forte domínio da financeirização sobre o SEC desde há, pelo menos, três décadas não só faz com que o capitalismo contemporâneo seja vulnerável a crises de profundidade e amplitude maiores, quer em incidência, quer em origem, como também contribui notavelmente para o abrandamento gradual dos processos de acumulação à escala global e nacional desde o fim do *boom* do pós-guerra. Em termos da *longue durée* do capitalismo, a vítima destas transformações é a “acumulação real” (ou produtiva), que se vê condicionada pelas dinâmicas da “acumulação fictícia”. Como defenderemos neste capítulo, a África Subsaariana não escapa a estas tendências estruturais globais, como se poderia esperar de um sub-continente relativamente à margem dos circuitos do capitalismo financeiro. Os efeitos directos e indirectos da financeirização e a regulação neoliberal

que impera desde os anos 80 sobre as economias e políticas públicas em países africanos são mais profundos do que podem parecer a um olhar superficial sobre as suas recentes trajetórias económicas.

Perante a crise de 2008 e a muito antecipada recessão mundial de 2009, que em algumas economias da OCDE (leia-se a zona Euro, por exemplo) se foi aprofundando até aos nossos dias, havia expectativas diferentes sobre a forma como África seria afectada. Embora muitos opinassem que os efeitos não seriam tão devastadores, devido à pouca exposição dos sistemas financeiros da região aos activos ‘tóxicos’, outros diziam que a própria abertura económica da maioria das economias da região e a sua dependência em relação aos mercados da OCDE seriam condições suficientes para uma dolorosa transmissão da recessão no mundo industrializado e ao comportamento das economias Subsaarianas (Lawrence 2010). Fosu (2010) faz uma distinção empírica entre o choque pela via do comércio (“trade shock”) e o choque financeiro (“financial shock”). Este último inclui não só a exposição do sistema financeiro à crise global, como também, principalmente, os efeitos sobre os vários fluxos de financiamento relevantes para os processos de crescimento africano. Portanto, em geral, antecipavam-se três canais “reais” de transmissão: (a) a queda da procura de produtos básicos e, portanto, do valor das exportações (via volume e preços), um dos motores-chave do crescimento em 2000-07; (b) a redução das remessas de emigrantes; e (c) a estagnação ou redução dos investimentos estrangeiros directos (IED). Os dados de 2008 e 2009 confirmam terem sido estes os mecanismos fundamentais de transmissão da crise global na fase inicial, principalmente, o efeito do comércio internacional, cujo impacto no PIB é maior do que o do IED ou das remessas (Lawrence 2010; IMF 2010). Por seu lado, o IED sofreu uma contracção significativa de 36% em 2009 (OECD *et al.* 2010), com grandes empresas multinacionais, como a Arcelor-Mittal, a cancelar importantes contratos em países de África Ocidental, embora apenas um ano antes as boas perspectivas dos mercados de produtos básicos (recorde-se o *boom* dos índices de *commodities* em 2008) tivessem impulsionado notavelmente o crescimento dos fluxos privados de capital. Por outro lado, o comportamento das remessas não foi tão mau como se esperava, pelo menos em termos agregados. Segundo dados do *African Economic Outlook* (AEO), as remessas dos emigrantes caíram apenas 2,8%, menos do que se previa, sobretudo tendo em conta o impacto da recessão nos países da OCDE sobre o emprego e o rendimento dos imigrantes (OECD *et al.* 2010). Nem sequer se concretizaram as perspectivas mais pessimistas em relação aos fluxos de ajuda externa, pois vários governos da OCDE cumpriram a promessa de não cortar a

curto prazo os seus orçamentos de ajuda. Além disso, instituições multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento incrementaram o seu contributo precisamente para apoiar a expansão ou manutenção do espaço fiscal necessário para compensar, em parte, os efeitos negativos da recessão mundial sobre as finanças públicas.

Portanto, de acordo com os dados disponíveis até 2011, estes mecanismos de transmissão ocorreram em quase todos os países, de forma muito desigual, mas não com a intensidade esperada, nem sequer com a duração prevista, pelo menos se nos limitarmos à informação disponível sobre fluxos de capital, comércio, remessas e crescimento económico.³ O relatório do FMI para África Subsaariana destaca também que, após uma queda significativa da taxa de crescimento em 2009, se observou um retorno relativamente rápido às taxas do período anterior à crise, cerca de 5% (taxa de crescimento real do PIB) em 2010, prevendo-se 5,5% em 2011. Portanto, a aparentemente efémera queda do crescimento e dos investimentos sugere que a deterioração observada em 2008, e especialmente em 2009, talvez tenha sido um acidente e que o modelo experimentado no período de bonança pode ter continuidade. Para explicar a aparente “resiliência” de África Subsaariana face à crise mundial, o *Africa Economic Outlook 2010* da OCDE e o relatório do FMI (IMF 2010) sugerem que a combinação de prudência fiscal antecipada, o controlo da inflação e a acumulação de reservas (sempre sob recomendação do FMI) permitiu a alguns países contar com um certo espaço fiscal para amortecer os efeitos da recessão a curto prazo. Por outras palavras, apontam como factor importante a gestão macroeconómica ortodoxa do período de *boom*, tentando assim justificar os quadros de política macroeconómica defendidos pelas instituições de Bretton Woods. Porém, desta vez o comportamento relativamente menos ortodoxo do FMI, em comparação com a experiência dos anos 80, permitiu o uso deste espaço fiscal para promover políticas anti-cíclicas, embora isto, de facto, apenas tenha acontecido em alguns países da região e não como regra geral (Weeks 2009). Poder-se-ia pensar que esta atitude aparentemente mais flexível do FMI fosse reflexo do dano que a crise financeira tinha causado à credibilidade da instituição. No entanto, é verdade que, em situações normais, raramente é revisto o teor das políticas macroeconómicas, especialmente em relação a países de baixo rendimento, todavia

³ Houve até alguns países cujas taxas de crescimento aumentaram no período crítico de 2007-2009, como é o caso da República do Congo (“Congo-Brazaville”), Guiné-Bissau, Eritreia e Malawi, alguns dos quais com comportamento económico negativo no período geral de *boom* anterior à crise (Fosu 2010, p.12).

muito sujeitos aos programas do FMI (incluindo os *Policy Support Instruments* sem empréstimos associados), devido ao impacto que isso tem noutros fluxos de ajuda externa.

O nexu do comércio exterior é por sua vez interessante, pois a demonstração empírica parece sugerir que a reorientação do destino das exportações africanas para a Ásia criou condições para que a crise europeia não se fizesse sentir muito em várias economias africanas.⁴ Assim sendo, o facto de o impacto da crise global nas economias asiáticas emergentes ter sido aparentemente curto e pouco intenso afectou por arraste positivamente as economias africanas que mais reorientaram o seu comércio para aquela região, especialmente os exportadores de matérias-primas e combustíveis. Mas pode-se pensar se a “resistência” das economias emergentes, sobretudo as do Leste da Ásia, persistirá se, por exemplo, a recessão na Europa se agudizar. Tarde ou cedo se fará sentir o impacto nas perspectivas de crescimento asiáticas de médio e longo prazos.

Em todo o caso, apesar de efectivamente até agora a crise 2008-09 não parecer ter o mesmo impacto desolador da crise dos anos 70, é preciso refrear o optimismo e rever alguns factos não negligenciáveis. Primeiro, tendo em conta a dinâmica favorável do período anterior, não se pode negar que o impacto a nível macroeconómico foi bastante significativo, por muito fugaz que de momento pareça. A este respeito Lawrence observa:

Na realidade, a recessão e a crise aplicaram um duro golpe às economias de África Subsaariana. O crescimento real do PIB da zona, que havia oscilado entre os 6% e 7% anuais durante a maior parte da década, caiu para 5,5% em 2008 e calcula-se que tenha caído para 1,3% em 2009 (Lawrence 2010, p.427).⁵

Em termos comparativos, se observarmos os dados dos dois anos em que a recessão atingiu duramente a economia mundial, o desempenho da África Subsaariana no seu todo não é propriamente animador, uma vez que registou um crescimento médio de 1% *per capita* (incluída a contracção em 2009), muito abaixo dos 4,4% registados na Ásia Meridional ou dos 7,1% das economias em desenvolvimento do Leste da Ásia (Cramer, Johnston & Oya 2009). Por outras palavras, embora no que tange a crescimento económico África pareça não ter sofrido a crise global com a mesma in-

⁴ Embora isto não melhore o modelo “exportador-primário” dos países africanos, sendo as matérias-primas, sobretudo o petróleo, os principais produtos de exportação para a Ásia.

⁵ Este dado foi alterado para 2,5% pelo relatório do FMI (IMF 2010, p.3).

tensidade que os países da OCDE ou da América Latina, não se pode afirmar que tenha escapado dela. Está tão sujeita ao ciclo económico do SEC como qualquer outra região. Weeks (2009) recorda-nos que a correlação existente entre o comportamento económico de África e o das economias da OCDE continua sendo bastante relevante, apesar da importância crescente dos parceiros comerciais asiáticos. Em média e adaptando ao período mais desastroso dos anos do ajustamento estrutural (1980-95), um ponto percentual de crescimento médio na OCDE está para 0,42 pontos percentuais de crescimento em África com um ano de atraso. A descrição das flutuações do crescimento económico corrobora a integração das economias africanas nos ciclos globais, especialmente dos países da OCDE, embora com uma notável diversidade de casos.

Segundo, passando da análise mais agregada para a análise da realidade concreta de países específicos, constata-se que a “resiliência” africana é de facto menos significativa, se comparada com a resistência e reacção observadas na Ásia e em alguns países emergentes da América Latina, reflectindo-se no impacto da recessão mundial na África do Sul, país que concentra uma importante proporção do PIB subsaariano. Neste país o impacto sobre o sector industrial e mineiro e sobre o emprego e a qualidade de vida das classes mais pobres foi imediato e desolador, com mais de meio milhão de postos de trabalho perdidos, um processo de desindustrialização preocupante e uma crescente tensão social (Padayachee 2010). De acordo com Marais (2009), o colapso do sector de mineração em finais de 2008 e princípios de 2009 foi o maior de que há memória na história do país (mais de um terço de queda de produção); houve um aumento de quase 50% de empresas encerradas durante os primeiros quatro meses de 2009; o sector manufactureiro também sofreu quedas de mais de 20% na sua produção entre finais de 2008 e meados de 2009; mais de 20% da capacidade industrial instalada não foi utilizada. Sendo esta a principal economia africana de grande escala, estas quedas não se podem considerar irrelevantes. Até hoje se notam as sequelas sociais e económicas da recessão global na África do Sul. Além da sul-africana, outras economias aparentemente sólidas como a do Botswana e do Kenya, bem como de outros exportadores de minerais como a Zâmbia, que haviam crescido notavelmente no período anterior à crise, sofreram em 2009 grandes recessões e perdas de postos de trabalho na indústria (Cramer, Johnston & Oya 2009, p.651).

Há outros exemplos que levam a questionar a utilidade de se centrar exclusivamente na observação das tendências macroeconómicas, em especial nas taxas de crescimento económico, como variáveis fundamentais. No caso do Uganda, o declínio do crescimento económico foi bastante limitado pois, em 2009, registou-se uma taxa

de crescimento real de cerca de 7%, abaixo dos 8,5% dos dois anos precedentes, mas muito acima da média da África Subsaariana. No entanto, como demonstra o relatório de Sender e von Uexkull (2009), o impacto nas vidas dos trabalhadores e famílias mais vulneráveis foi bastante mais evidente. Os autores concluem que o impacto mais determinante foi o declínio muito acentuado dos salários reais dos trabalhadores e o incremento da severidade da pobreza. O principal canal de transmissão é o preço dos alimentos combinado com salários nominais estagnados. Os empresários e investidores aproveitaram a conjuntura da crise para justificar a sua resistência a aumentos salariais, inclusive em sectores que não foram directamente afectados pela crise. Sender e von Uexkull (2009) acrescentam que a situação foi agravada pela depreciação da moeda como resultado da forte abertura da conta de capitais e as saídas de capital de carteira em 2008 e 2009. Portanto, a vulnerabilidade da classe trabalhadora mais pobre no Uganda é tal que qualquer choque tem sérias consequências num contexto de pobreza já de si importante. Assim, apesar dos dados macroeconómicos positivos do Uganda, frequentemente citados pelos países doadores, há um desequilíbrio estrutural entre a oferta e a procura de emprego, com uma crescente reserva de mão-de-obra não qualificada, de baixa escolaridade e um estado de sub-investimento em sectores de trabalho intensivos que limita demasiado a criação de postos de trabalho decentes. Se a isto juntarmos a quase inexistência de um sistema de protecção social e instituições de mercado de trabalho incipientes, qualquer restrição aos investimentos, à procura de emprego ou choque sobre os preços dos bens essenciais tem um grande impacto social. Pela primeira vez em muito tempo, o Presidente Museveni enfrenta violentos levantamentos sociais na capital em protesto contra o agravamento dos níveis de bem-estar e o aumento dos preços de alimentos e combustíveis. Tudo isto com uma taxa de crescimento anual do produto de 7%.⁶

O que sucedeu no Uganda em relação aos preços de bens básicos e à crescente tensão social não é excepcional. De facto, talvez tenha sido o fenómeno mais evidente associado à crise e que teve sérias consequências políticas em muitos países da região, incluindo o gigante sul-africano, onde, mesmo com um governo supostamente mais de esquerda (liderado pelo populista Jacob Zuma), a tensão social aumentou notavelmente (Padayachee 2010). Em 2009 a UNCTAD prognosticava o incremento do número de pobres, de entre 12 e 16 milhões adicionais, como resultado do impacto da crise, fundamentalmente devido aos efeitos negativos sobre o emprego e o impacto da

⁶ Veja <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/29/uganda-riots-kampala-museveni>

inflação dos preços de alimentos (UNCTAD 2009).⁷ Sem dúvida, a crise alimentar global, com as fortes flutuações dos preços de alimentos básicos desde 2007, caracterizadas por fortes subidas em 2008 e mais recentemente também em finais de 2010, teve um impacto notável no bem-estar dos mais pobres em particular, mesmo nos países ‘emergentes’ mais célebres, como Moçambique, onde pela primeira vez, desde o final da guerra, se desencadearam episódios alarmantes de violência social em resposta ao aumento do custo da vida, especialmente nas zonas urbanas.⁸ De novo, tudo isto num contexto de taxas de crescimento económico mais do que respeitáveis.

De modo geral e apesar da chamada “resiliência”, é preocupante a vulnerabilidade das economias do continente, os riscos associados à recuperação do padrão de crescimento verificados na década de 2000. Até o FMI e a OCDE indicam riscos não negligenciáveis apesar do cenário aparentemente favorável. Em primeiro lugar, a excessiva dependência das tendências na economia global dado o grau de abertura dos países africanos e a importância dos fluxos de capital externos (incluindo as remessas); se o cenário internacional for pior do que o esperado, isso afectará muito os prognósticos para África. Em segundo lugar, a instabilidade política presente em determinados países e as possíveis consequências dos custos sociais da crise podem ameaçar as perspectivas de recuperação mais duradoira. De facto, estes riscos reflectem a fragilidade da actual recuperação que está estreitamente ligada às características dos processos de crescimento típicos da região no período anterior à crise e na sua trajectória desde os anos 60, que passamos agora a analisar nas duas secções seguintes.

ÁFRICA EMERGENTE?

Os dados de crescimento económico para o período 2000-07 dão uma imagem muito positiva a um importante conjunto de economias da região, que levou muitos analistas a usar cada vez mais frequentemente o termo “emergente” em relação a África. No período anterior à crise, em termos agregados, o conjunto de África Subsaariana cresceu, *per capita*, ao ritmo de 1,7% entre 1995 e 2007 e à média de 2,3% entre 2000 e 2007, superando assim o balanço desastroso agregado do período 1980-95 em que o referido crescimento foi negativo na maioria dos países da região. No entanto, por

⁷ O Banco Mundial também refere repetidamente esta tendência desde a crise alimentar de 2007-08.

⁸ Ver também Oya (2009), para uma análise das consequências da crise alimentar em África, que é pertinente após os levantamentos registados nos meses recentes.

trás destas recentes tendências agregadas esconde-se uma importante heterogeneidade pois, apesar de um grande número de economias terem registado crescimento positivo, o certo é que há um grupo com crescimento acelerado que contrasta com outro grupo de países cujo desempenho melhorou apenas ligeiramente ou até piorou (neste último caso são exemplos significativos o Zimbabwe e a Costa do Marfim). Por isso, é necessário primeiro distinguir entre *clusters* de economias em crescimento e grupos de economias em recessão ou estagnação.

Entre os mais dinâmicos podemos destacar, por um lado, um grupo de 15 países (chamêmo-lo G-15 africano) que cresceu a uma taxa anual de mais de 3% *per capita* no período 2000-07, algo que não se verificava desde os anos 60 e 70, antes do período do ajustamento estrutural dos 80 e 90.⁹ Este conjunto de países cresceu em média ao ritmo de 5,4%, com pelo menos oito deles crescendo a um ritmo superior a 5%.¹⁰ Muitos países deste grupo, especialmente aqueles que atingiram ritmos de crescimento espectaculares, são exportadores de petróleo (Guiné Equatorial, Angola, Chade, Nigéria e Sudão). Usando um critério menos exigente, como taxas de crescimento do PIB *per capita* acima de 2%, Radelet (2010) destaca, no período 1996-2008, a existência de um grupo de 17 países africanos “emergentes” (chamêmo-lo G-17 Radelet), que se caracterizam por não serem exportadores de petróleo, além de incluir seis micro-estados como Cabo Verde, Lesotho ou São Tomé e Príncipe e outros países pouco populosos (Botswana, Namíbia).¹¹

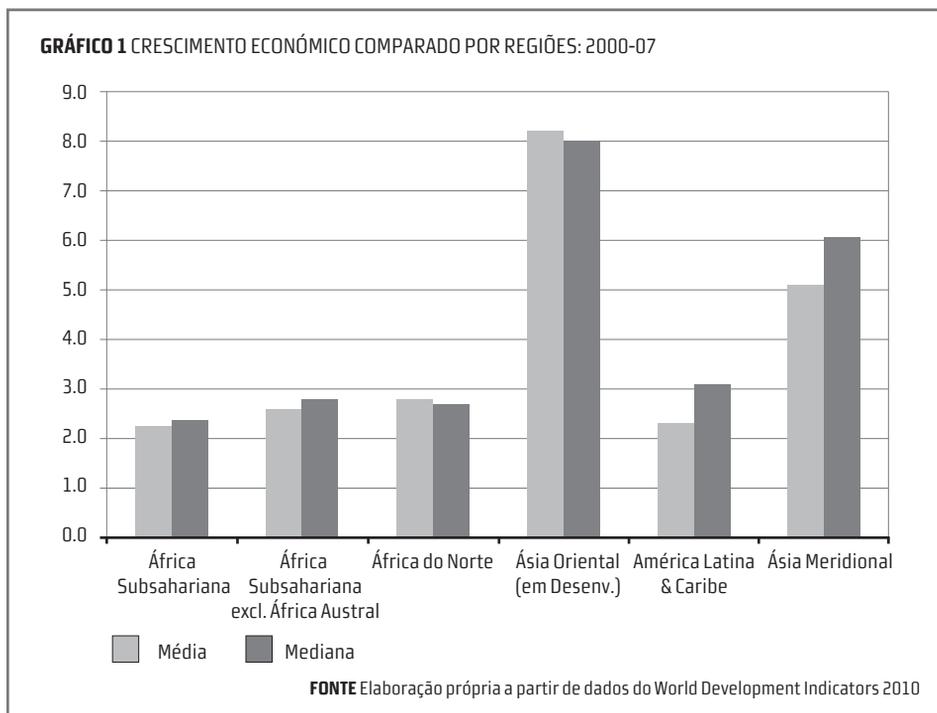
Estas cifras, embora não sem precedentes, são questionáveis, como demonstra Jerven (2010a; 2010b). Convém portanto relativizar o êxito económico da região Subsaariana no seu conjunto, durante os períodos pré-crise. É certo que, comparado com os maus resultados do período 1980-95 ou 1980-99, o registo de crescimento económico durante o período 2000-07 foi bastante positivo, não diferindo ainda assim do da economia mundial no seu todo. Além disso, se compararmos os resultados destes

⁹ Trata-se de um critério exigente se tivermos em conta que a taxa de crescimento *per capita* à escala mundial desde 1950 tem sido de cerca de 2% (Jerven 2010a, p.26).

¹⁰ Entre estes destacam-se os de crescimento mais acelerado: Guiné Equatorial, um micro-estado “abençoado” pela abundância do petróleo e taxas anuais de crescimento *per capita* de 16% (ou cerca de 10% em mediana); Angola, país petrolífero e diamantífero saído de uma longa guerra civil em 2002 e com taxas anuais de crescimento *per capita* superiores a 9% no mesmo período; Serra Leoa, com taxas superiores a 6%, também depois de sair de um longo e sangrento conflito civil.

¹¹ Segundo Radelet (2010), este grupo congrega 300 milhões de habitantes, aproximadamente 37% da população total de África Subsaariana, a maioria dos quais (dois terços) concentrados em apenas quatro dos 17 países mencionados (Etiópia, África do Sul, Tanzânia e Uganda).

grupos emergentes com o comportamento das economias emergentes da Ásia e América Latina, os resultados deixam de ser tão atraentes. Por exemplo, o Leste asiático cresceu uma taxa anual de 8.2% *per capita* entre 2000 e 2007, principalmente com o impulso da China e do Sudeste Asiático. Durante o mesmo período a Índia cresceu a uma média de 5.7% (6.8% taxa mediana de crescimento *per capita*), enquanto a América Latina cresceu a um ritmo muito semelhante ao de África em termos de média, mas superior se utilizarmos a mediana (ver Gráfico 1).



As economias emergentes do G-15 africano e do G-17 de Radelet são, sem dúvida, destacáveis pelos seus bons registos macroeconómicos, embora não deixem de ser grupos relativamente heterogéneos, pelo que não é de grande utilidade generalizar excessivamente.¹² Por exemplo, o G-15 africano inclui uma miscelânea de países exportadores de petróleo e de outros produtos minerais cujos preços aumentaram exponencialmente no período 2000-07 (*commodity boom*) e também alguns países que não conheceram melhorias substanciais em termos de intercâmbio (como Cabo Ver-

¹² Os dois grupos juntos constituem no total 23 países, praticamente metade dos da região subsaariana.

de, Maurícias ou Etiópia). Em princípio, o G-17 de Radelet não inclui exportadores de petróleo, mas sim países tradicionalmente dependentes de exportações de minerais (por exemplo, Zâmbia, Bostwana, Namíbia) ou cujos sectores de extracção mineira foram motores do recente crescimento económico, como é o caso de Moçambique, Tanzânia, Mali, África do Sul ou Ghana (que de facto já é um exportador de petróleo) e largamente beneficiados pelo *commodity boom* pós-2000.¹³ Os dois grupos reúnem países que viveram prolongados períodos de paz e estabilidade política (Zâmbia, Ghana, Tanzânia, Maurícias, Botswana, etc.) e países saídos de violentos e devastadores conflitos e apoiados por fortes contribuições da ajuda internacional (Moçambique, Ruanda, Serra Leoa).

É também digno de nota o facto de a maior economia de África, aquela que sem dúvida dispõe de um tecido produtivo melhor articulado e de uma infra-estrutura fora do comum para a região - a África do Sul - ter registado taxas de crescimento realmente pouco destacáveis, em média de 0,9% *per capita* entre 1994 (ano das eleições livres) e 2003 e de 3,9% entre 2004 e 2007 (Marais 2009), num período em que a pobreza e o desemprego chegaram mesmo a aumentar.¹⁴ Neste período também houve poucas mudanças estruturais na África do Sul, pois o complexo extractivo energético-mineiro continuou dominando a estrutura da economia, enquanto as finanças foram adoptando um papel sempre mais determinante na estratégia do capital sul-africano, cada vez mais virado para o exterior do país (Fine 2008).¹⁵

Além da mencionada heterogeneidade, um olhar mais atento ao padrão de crescimento deixa dúvidas sobre a sustentabilidade e eficácia dos processos de crescimento observados no decénio de 2000 e a recuperação pós-crise.¹⁶ Em primeiro lugar, a experiência das acelerações de crescimento pós-2000 ou pós-1995 não é uma novidade. Pelo contrário, pode-se enquadrar no conceito de “crescimento recorrente” (*recur-*

¹³ Assim, mais de metade dos 23 países dos dois grupos combinados são muito dependentes das exportações de petróleo ou de algum produto mineral básico (cobre, diamantes, ouro, etc.).

¹⁴ Além disso, a melhoria no período 2004-07 é também atribuída a uma considerável queda do crescimento demográfico de 2,5% em 2000 para menos de 1,2% no período 2004-07, em parte devido aos efeitos da pandemia do HIV-SIDA.

¹⁵ Em relação a estas mudanças, Fine (2008) destaca a crescente incidência da fuga de capitais desde 1994. Ver também Padayachee (2010).

¹⁶ Uma avaliação crítica deveria começar por assinalar os problemas de fiabilidade e comparabilidade dos dados do PIB e dos principais agregados macroeconómicos, que dificultam seriamente generalizações e análises sobre ‘crescimento’ ou ‘crise’ em África. Para uma avaliação mais aprofundada destas questões ver Jerven (2010b). Ele demonstra, por exemplo, que uma taxa estimada de crescimento anual de 3% pode ser consistente com uma realidade de crescimento entre 0 e 6%.

rent growth) sustentado por Jerven, que oferece exemplos de arranque generalizados semelhantes em diferentes épocas da história económica de África Subsariana, desde a era pré-colonial até aos nossos dias (Jerven 2010a)¹⁷. Num exercício exemplar de análise da *longue durée*, Jerven refere, entre outras coisas, que os episódios recorrentes de crescimento em África têm sido frequentemente seguidos por períodos de declínio ou estagnação mas que, sobretudo, tiveram sempre um carácter essencialmente “extravertido” e historicamente dependente de fontes externas, na medida em que os preços dos produtos primários exerceram neles um papel dinamizador, o que também é demonstrado pela experiência do G-15 pós-2000 (o caso da Zâmbia e os preços do cobre é muito elucidativo a este respeito). De facto, mesmo juntando o G-15 e o G-17 de Radelet, em 2008 os termos de intercâmbio eram em média 17% superiores comparados com 2000, principalmente para os exportadores de petróleo e outros minerais. Hailu (2008) destaca ainda a forte dependência de muitos dos “emergentes” africanos (também conhecidos como ‘cheetahs’ -chitas) dos anos do commodity *boom* precedentes à crise. Portanto, a experiência pós-95 ou pós-2000 não é nova nem única, nem é menos frágil do que anteriores experiências de crescimento acelerado (incluída a do período 1950-75).

Em segundo lugar, um crescimento sustentado a este ritmo deveria, em princípio, transformar de forma significativa as economias e contribuir de modo determinante para a redução dos níveis de pobreza absoluta. Mas não parece que os resultados neste sentido tenham sido muito positivos. O padrão de crescimento centrou-se tanto na exploração de recursos naturais não renováveis que poucas mudanças houve na estrutura produtiva durante o período de crescimento acelerado (tanto desde 1995, como desde 2000). A mudança estrutural mais notável é o crescimento da estrutura do sector de serviços, cujos motores variaram entre o *boom* das telecomunicações, especialmente da telefonia móvel, o desenvolvimento dos sectores financeiros como resultado da financeirização global e liberalização financeira do ajustamento estrutural e, naturalmente, a crescente informalização, que também se reflecte num aumento substancial de população que encontra emprego precário nas múltiplas actividades de comércio, transporte e serviços pessoais informais que acompanham o desenvolvimento urbano acelerado num contexto de fraca industrialização ou mesmo de desindustrialização. Portanto, o modelo de acumulação de “África emergente” dos anos 2000 é muito diferente do observado noutras economias emergentes em desen-

¹⁷ Ver também Oya (2007).

volvimento, onde se constata um processo acelerado de industrialização, uma rápida diversificação da produção e uma tendência para a especialização em sectores de mais elevado nível tecnológico e maior produtividade, como demonstram em especial as economias emergentes do Leste asiático. Os dados agregados para a região Subsaariana, bem como os observados por países, mostram que os países “emergentes” nesta região não desenvolveram capacidades para produzir e exportar produtos manufacturados de grande valor acrescentado (Tabela 1). Se juntarmos as 23 economias dos dois grupos ‘emergentes’, o sector manufactureiro, que representava 10.3% do PIB em 1995, passou a representar só 9.6% em 2008. O peso médio do sector manufactureiro nestes países, no período 1995-2008, foi menor (9.4%) do que a já baixa média de África Subsaariana (14.2%).

TABELA 1 INDÚSTRIA MANUFACTUREIRA EM ÁFRICA E ÁSIA: BALANÇO COMPARATIVO

REGIÕES - PAÍSES	INDÚSTRIA MANUFACTUREIRA	EXPORTAÇÕES DE MANUFACTURADOS		EXPORTAÇÕES DE MANUFACTURADOS DE ALTA TECNOLOGIA	
	(% PIB)	(% X)		(% DE X DE MANUFACTURAS)	
	2009	1995-99	2000-09	1995-99	2000-2009
Ásia Oriental e Pacífico ^a	32	77	80	26	31
Renda baixa e média	21	61	60	15	19
Renda Baixa	13	44	49	3	3
África Subsaariana	13	29	32	6	5
Etiópia	4	9	9	0	3
Ghana	7	15	21	4	2
África do Sul	15	53	55	7	6
Tanzânia	7 ^b	16	19	3	1

FONTE Elaboração própria, a partir de dados do World Development Indicators 2010.

NOTAS

[a] Apenas inclui economias em desenvolvimento (excluindo, portanto, países da OCDE como o Japão ou a Coreia do Sul);

[b] Dado de 2006.

McMillan e Rodrik (2011) fornecem evidência empírica comparada confirmando estas tendências, pois no período 1990-2005 houve em média, em África (bem como na América Latina,) uma mudança estrutural “perversa” (reduzidora da produtividade), isto é, passagem de empregos em sectores mais produtivos (indústria) para sectores menos produtivos (agricultura, serviços informais...), neutralizando assim

em parte alguns ganhos em produtividade dentro dos sectores.¹⁸ Em suma, trata-se geralmente de processos de crescimento liderados por *booms* dos mercados de produtos primários, especialmente de minerais, bem como de alguns subsectores de serviços, beneficiados pelos processos de privatização (o caso do dinamismo das telecomunicações é comum a muitos países da região). Assim, o período de *boom* dos anos 2000, precedente à crise, apenas consolidou o padrão de especialização primária e/ou a lógica de receitas e economias extractivas prevalecente em grande parte de África¹⁹, agudizando deste modo a dependência estrutural daquilo que ocorre nos mercados de produtos básicos (*commodities*), os termos de intercâmbio associados e a competição por recursos naturais entre as potências industriais às quais se vão juntando as economias emergentes.

Este padrão de acumulação tem importantes implicações no que se refere a indicadores sociais, emprego e pobreza. Na África do Sul, de 2000 a 2007, apenas foram criados 1,7 milhões de postos de trabalho, a maioria deles temporais, num país que se confronta com uma taxa de desemprego de cerca de 20% ou de quase 40% se incluirmos aqueles que se resignaram e não buscam activamente emprego (Marais 2009, p.6). Outras economias “emergentes” do sub-continente apresentam contradições semelhantes. Com estas constatações não se pretende negar alguns dos progressos assinalados por Radelet sobre a “África emergente”, mas não podemos esquecer que no passado (anos 60 e 70) já houve um progresso significativo, sem o devido reconhecimento, num número ainda maior de países (Jerven 2010a)²⁰, ao passo que os actuais processos de crescimento económico têm carácter desequilibrado e contraditório, por serem excessivamente extractivos e extravertidos.

IMPLICAÇÕES PARA MOÇAMBIQUE

Nesta secção abordaremos algumas das implicações de tudo o que foi anteriormente analisado para um país como Moçambique, frequentemente citado como um dos

¹⁸ Como resultado disto, McMillan e Rodrik (2011, p.18) estimam que 61% do diferencial de produtividade do trabalho de África e Leste asiático (a favor deste último) se explica pelo efeito perverso da mudança estrutural.

¹⁹ Ver Castel-Branco (2011) para uma ilustração do caso de Moçambique.

²⁰ Jerven (2010a, p.30) afirma que “o recente período de crescimento económico não trouxe tantas melhorias para o desenvolvimento humano como as que se deram no período de crescimento sustentável de 1950-75”.

casos de maior êxito nos tempos recentes e, por isso, considerado parte da chamada “África emergente”. Seria desnecessário e inútil negar os progressos alcançados desde a assinatura dos acordos de paz em 1992, tanto económica como socialmente. Não se trata apenas das altas taxas de crescimento, mas também do progresso a nível de escolarização e dos indicadores de saúde, bem como da melhoria das infra-estruturas básicas. O “dividendo da paz”, em conjunto com o contexto económico internacional e regional pré-crise, e sobretudo com as generosas contribuições da ajuda internacional a Moçambique desde meados dos anos 90, foram sem dúvida factores centrais na “emergência” de Moçambique. No entanto, do mesmo modo que antes se questionou a “bonança” dos anos 2000, cabe agora fazer uma leitura menos eufórica da experiência de Moçambique e as possíveis implicações da mudança no contexto económico internacional. Assim, o padrão de acumulação actualmente dominante na economia de Moçambique reproduz o tipo de debilidades e vulnerabilidades que muitas outras economias africanas apresentam histórica e recentemente, o que incide na generalização do chamado “crescimento recorrente” (Jerven 2010a). Abaixo questionaremos se os actuais quadros estratégicos de desenvolvimento, e em particular o quadro principal, o PARP, têm em conta este facto ou simplesmente o ignoram.

Do ponto de vista histórico, não constitui novidade o carácter extractivo do padrão de acumulação em Moçambique, mas é verdade que, desde os finais dos anos 90, vem sendo muito exacerbado o grau de concentração em actividades de extracção e o carácter central e estruturante da economia extractiva para o desenvolvimento económico do país. A chegada dos chamados “mega-projectos” criou desequilíbrios e níveis de concentração de produção e comércio exterior sem precedentes, sobretudo com os investimentos no sector do alumínio (Mozal), gás natural, hidrocarbonetos e carvão. Portanto, o padrão de acumulação baseia-se, por um lado, no papel preponderante dos interesses capitalistas multinacionais na extracção de recursos minerais (e naturais em geral) e em mínimas actividades de processamento e, por outro lado, na capacidade do Estado moçambicano de atrair fluxos de capital público estrangeiro (ajuda externa) para financiar despesas de cariz social e sustentar o aparelho do Estado (Castel-Branco 2010).

Este padrão de acumulação é consistente com as tendências não muito positivas em relação aos níveis de pobreza, emprego e estado da segurança alimentar. É bem sabido que os dados agregados de crescimento económico são importantes mas não reflectem toda a dimensão do desenvolvimento económico e social e por vezes podem apresentar uma imagem enviesada, especialmente quando o padrão de crescimento

observado é fundamentalmente extractivo. O que acontece com os preços relativos, isto é, o diferencial entre o deflactor do PIB e o IPC, por exemplo, assim como as diferenças entre os índices de preços dos alimentos e os gerais pode explicar que consideráveis taxas de crescimento do PIB não se traduzam logo, a nível macroeconómico, em incrementos semelhantes nos rendimentos reais dos segmentos mais pobres da população (Wuyts 2011). Isto foi, em parte, o que ocorreu em países como Moçambique, cuja recente tensão social e os decepcionantes resultados em matéria de redução da pobreza extrema contrastam com os seus dados macroeconómicos, que ocultam a realidade de um padrão de crescimento desequilibrado e essencialmente extractivo, como bem explica Castel-Branco (2011).²¹ Este autor refere que em Moçambique “mais do que um paradoxo, a consolidação e expansão da dependência externa fazem parte das vias de crescimento e investimento da economia”, pois o governo moçambicano pode oferecer vantagens e incentivos exagerados a grandes empresas multinacionais do sector extractivo, sem a devida tributação, com grande impacto no crescimento económico e efeito mínimo no emprego e na redução da pobreza, ao mesmo tempo que recebe ajuda externa suficiente para suportar despesas sociais e prover serviços públicos (educação, saúde, etc.) que lhe outorgam certa legitimidade política e social (Castel-Branco 2011).

O comércio externo, cujo desempenho melhorou na última década, especialmente após o surgimento das exportações de alumínio e minerais, apresenta importantes níveis de concentração por produto e destino. Assim, o alumínio tem realmente representado cerca de 50% das exportações do país desde o início do ano 2000 até agora. Apenas sete produtos - todos eles produtos primários, com pouco ou nenhum processamento, ou seja, com pouco encadeamento sectorial (Castel-Branco 2010, p.25) - representam 70% das exportações de bens. Como refere este autor, o alumínio, o gás e a energia eléctrica representam mais de 60% das exportações de bens e serviços e destinam-se essencialmente a apenas três mercados. Não se pode ignorar a vulnerabilidade que isto causa, especialmente em tempos de recessão global. Segundo dados de 2010, a Europa representava mais de 60% das exportações de bens de Moçambique. Dadas as dificuldades que enfrentam a maioria de economias europeias, especialmente da zona euro, é preocupante o impacto que isso possa ter a médio prazo sobre a economia de Moçambique.

²¹ À escala agregada para África Subsaariana, os níveis de incidência da pobreza absoluta extrema reduziram apenas 5 pontos percentuais, partindo do nível 47% em 2000 (dados do AEO e do BM).

Embora a análise dos dados estatísticos da produção industrial, comércio externo e infra-estruturas prove este padrão de acumulação, os documentos de estratégia de desenvolvimento e de políticas económicas parecem ignorar estes aspectos centrais e sobre o crescimento económico e a redução da pobreza, levantando em seu lugar questões muito ambíguas, de grande superficialidade de análise e clichés de manuais de economia convencional. As diferentes versões do PARPA (ou PARP na sua designação mais recente) desde 2001 até 2011 são uma boa prova disso, ao mesmo tempo que reflectem as preocupações e prioridades associadas à manutenção do “complexo da Ajuda Externa”, que funciona em paralelo e como instrumento do complexo económico extractivo em torno do qual gira a economia (GdM 2011).

O PARP 2011-14, por exemplo, apresenta projecções de crescimento muito optimistas, à volta de 8% anuais, equilibradas por sectores e sem considerar explicitamente os efeitos do contexto global de crise, assumindo que este crescimento estará directamente relacionado com os programas e actividades contidos no documento. Nas 53 páginas do Plano, a palavra “crise” é mencionada apenas duas vezes e precisamente a propósito das previsões de crescimento, assumindo-se que em 2010-11 já se estava numa fase de recuperação mundial, o que está longe de ser verdade. Assim o PARP (GdM 2011, p.10) refere:

O crescimento da economia moçambicana no ano de 2010 foi de 6.5%, o que é resultado em grande medida do início da recuperação da economia mundial face à crise financeira internacional. Na perspectiva de que este cenário se mantenha nos próximos anos, espera-se um crescimento médio anual de cerca de 7.7% durante o período 2011-2014.

Apenas se mostra cautela ao estimar o conjunto de recursos da Ajuda Internacional programada para o período 2011-14, que é mantida ao redor de 60 bilhões de Mt, não se esperando aumentos, atribuindo o aumento de recursos tributários ao esperado incremento das receitas fiscais nacionais. Isso era inevitável, porque já se torna evidente que os orçamentos que muitos doadores importantes para Moçambique destinam à cooperação internacional serão drasticamente reduzidos a partir de 2012 (casos de Espanha, Portugal, Itália e, provavelmente, a Holanda e outros países da zona Euro).

O PARP 2011-14 define eixos de intervenção e crescimento económico muito convencionais. Primeiro, realça a importância de aumentar a produtividade do sector da agricultura e pescas, devido ao impacto que ele tem sobre uma parte da população pobre. Segundo, prioriza a criação de “emprego decente”, basicamente através da conveniente típica referência às micro, pequenas e médias empresas, assumindo novamente que sejam empresas deste tipo que proporcionam empregos mais decentes! E

terceiro, como não podia deixar de ser, o desenvolvimento humano e social – leia-se, continuar a promover a educação e a saúde, na linha estratégica que Amsden (2010, p.60) - resume muito bem como:

grassroots activists hold as an article of faith that a supply of better clothed, housed, and fed workers automatically creates the demand to employ it at a living wage

Isto é fundamentalmente uma estratégia de crescimento e pobreza “supply-driven”, pouco ligada às experiências históricas de redução da pobreza e crescimento económico sustentável que melhor exemplificam a noção de desenvolvimento económico a longo prazo. O lado da procura e a problemática de quem deve criar empregos, que é simplesmente deixada no ar, como se por passe de magia os agentes económicos mais vulneráveis (micro e pequenas empresas informais) fossem os principais responsáveis pela criação massiva de empregos de grande qualidade, o que não deixa de ser uma fantasia.

Portanto, o único sector *produtivo* que merece menção no PARP é o da agricultura e pescas, que curiosamente não é o sector mais dinâmico da economia do país, mas que segundo o PARP é o que tem maior potencial para reduzir a pobreza, pelo simples facto de que um grande número de ‘pobres’ vive directa ou indirectamente da agricultura. Não há sequer referência ao sector industrial nem à extração de recursos minerais, o que revela a miopia dos documentos sobre políticas de redução da pobreza e a forma superficial como analisam o processo de crescimento económico e acumulação, ou simplesmente o desfazamento entre a retórica dos documentos oficiais de política e a realidade económica e política do país. De facto, é difícil entender a política económica do país com base numa simples leitura do seu documento de estratégia de desenvolvimento, supostamente mais importante. Provavelmente a omissão não seja casual. Sem dúvida que o actual padrão de crescimento económico e acumulação, bem como os sistemas de redistribuição das receitas (se é que existem) não conduzem à aceleração da redução da pobreza sustentável. Os dados sobre pobreza absoluta do último inquérito sobre os orçamentos familiares (2008-09) revelaram pouca fiabilidade, mas também a muito provável estagnação dos níveis de pobreza, apesar dos dados positivos de crescimento do PIB *per capita*. Esta constatação empírica deveria ter sido suficiente para se questionar o modelo de crescimento e acumulação dominantes, mas o PARP ignorou esta oportunidade, provavelmente não por casualidade.

Apenas se faz a habitual referência à necessidade de promover as indústrias que usam mão-de-obra intensiva, algo que já vem sendo há muito repetido, mas que con-

traria o processo de crescimento, precisamente centrado em indústrias muito pouco intensivas no uso de mão-de-obra. Não se especificam que sub-sectores e oportunidades há, nem com que mecanismos se atrairiam investidores para este tipo de actividades. A equação “promoção de emprego = promoção de actividades intensivas em trabalho” não indica claramente o caminho a seguir em termos de medidas de política económica, sobretudo num contexto onde não existe uma política industrial activa digna desse nome. Amsden (2010) insiste claramente na importância que teve no Leste da Ásia a criação massiva de empregos por via de uma industrialização acelerada, baseada no “emprego em fábricas” e não em actividades dominadas por micro-empresas e muito menos impulsionada pelo auto-emprego. Esta realidade histórica choca com a insistência dos planos de redução da pobreza e de promoção do crescimento económico baseados na produtividade dos pequenos camponeses e no “dinamismo” das pequenas unidades informais.

Nestes documentos oficiais não há qualquer consideração sobre as implicações do contexto internacional, dado o modo de acumulação preponderante na economia moçambicana. Não se analisam as possíveis implicações nos investimentos na economia extractiva, da dinâmica dos preços de matérias-primas ou da evolução da procura internacional dos produtos que geram o grosso das divisas para Moçambique.

A volatilidade e sustentabilidade no tempo deste modelo de acumulação, consolidado desde os anos 2000, é uma questão crucial. Se esgotar o ciclo do *commodity boom* como resultado de uma recessão prolongada dos países da OCDCE, com o possível contágio às economias emergentes, que a longo prazo parece ser inevitável, as perspectivas para países como Moçambique serão preocupantes. O impacto que a fuga de capitais estrangeiros e a queda da procura de produtos primários pode ter sobre a dinâmica da acumulação e crescimento económico pode ser desastroso a curto e médio prazos. Como já se referiu, a recessão global pode também ameaçar a manutenção das contribuições provenientes da Ajuda Internacional, que são fundamentais para a actual sustentabilidade política do modelo de acumulação de Moçambique. Na verdade, a possível perda destas contribuições e de receitas fiscais poderia ser amenizada se houvesse uma mudança radical na política fiscal em relação aos grandes projectos e à economia extractiva, como vêm insistindo diversos foros investigadores do IESE nos últimos anos.

BIBLIOGRAFIA

- Amsden, A.H., 2010. Say's Law, Poverty Persistence, and Employment Neglect. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1), pp.57–66.
- Castel-Branco, C., 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. *Cadernos IESE*, 1. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_documents.
- Castel-Branco, C., 2011. El milagro económico de Mozambique: una visión crítica. In Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), ed. *Claves de la Economía Mundial*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).
- Cramer, C., Johnston, D. & Oya, C., 2009. Africa and the Credit Crunch: From Crisis to Opportunity? *African Affairs*, 108(433), pp.643–654.
- Fine, B., 2008. The Minerals-Energy Complex is Dead: Long Live the MEC? Disponível em: http://www.amandlapublishers.co.za/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,100/Itemid,163/ [Acedido June 18, 2012].
- Fine, B., 2010. Looking at the Crisis through Marx: Or Is It the Other Way about? *China Review of Political Economy*. Disponível em: <http://eprints.soas.ac.uk/8468/> [Acedido June 18, 2012].
- Fosu, A.K., 2010. *The Global Financial Crisis and Development: Whither Africa?*, UNU-WIDER. Disponível em: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-124/ [Acedido June 18, 2012].
- GdM, 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Hailu, D., 2008. *Are the Cheetahs Tracking the Tigers? Probing High Growth Rates in Africa*, International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/ipc/opager/70.html> [Acedido June 18, 2012].
- IMF, 2010. Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: Resilience and Risks. *International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2010/AFR/eng/sreo1010.htm> [Acedido June 18, 2012].
- Jerven, M., 2010a. African growth recurring: an economic history perspective on African growth episodes, 1690 - 2010. *Economic History of Developing Regions*, 25(2), pp.127–154.

- Jerven, M., 2010b. Random Growth in Africa? Lessons from an Evaluation of the Growth Evidence on Botswana, Kenya, Tanzania and Zambia, 1965–1995. *Journal of Development Studies*, 46(2), pp.274–294.
- Lawrence, P., 2010. La Recesión Económica Global: Efectos e Implicaciones en el África Subsahariana. In Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), ed. *Claves de la Economía Mundial*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), pp. 425–431. Disponible em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=272784> [Acedido June 18, 2012].
- Marais, H., 2009. The Impact of the Global Recession on South Africa (ARI) - Elcano. *Real Instituto Elcano*. Disponible em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari115-2009 [Acedido June 18, 2012].
- McMillan, M.S. & Rodrik, D., 2011. Globalization, Structural Change and Productivity Growth. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 17143. Disponible em: <http://www.nber.org/papers/w17143>.
- OECD et al., 2010. *African Economic Outlook 2010*. Paris: OECD Publishing. Disponible em: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/aeo-2010-en>.
- Oya, C., 2007. Crecimiento y desarrollo económico: ¿una “dummy” africana? In A. Santamaría & Carlos Oya, eds. *Economía política del desarrollo en Africa*. Madrid: Ediciones AKAL, pp. 17–54.
- Oya, C., 2009. La Crisis Alimentaria Mundial y sus Implicaciones para África. In Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), ed. *Claves de la Economía Mundial*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), pp. 447–454. Disponible em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=272784> [Acedido June 18, 2012].
- Oya, C., 2011. África y la recesión global: Crisis ¿qué crisis? In P.J. Gómez Serrano, ed. *Economía Política de la Crisis*. Madrid: Editorial Complutense, pp. 195–215.
- Padayachee, V., 2010. La crisis económica global: efectos e implicaciones para Sudáfrica en un momento de desafíos políticos. In Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), ed. *Claves de la Economía Mundial*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), pp. 439–445. Disponible em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=272784> [Acedido June 18, 2012].
- Radelet, S., 2010. *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*, Center for Global Development.

- Sender, J. & Uexkull, E. von, 2009. *A Rapid Impact Assessment of the Global Economic Crisis on Uganda*. Geneva: International Labour Office (ILO). Disponível em: http://www.google.com/#hl=pt-PT&gs_nf=1&pq=1%C3%ADcito&cp=25&gs_id=6ix&xhr=t&q=Sender+e+von+Uexkull+2010&pf=p&scient=psy-ab&oq=Sender+e+von+Uexkull+2010&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc_rpw.r_qf,cf.osb&fp=6652b236ec702672&biw=1266&bih=456&bs=1 [Acedido June 26, 2012].
- The Economist, 2011. The hopeful continent: Africa rising. *The Economist*, 3 December. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21541015> [Acedido June 18, 2012].
- UNCTAD, 2009. *World Economic Situation and Prospects 2009*. Geneva: United Nations Development Policy and Analysis Division (UNCTAD). Disponível em: <http://archive.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=10927&intItemID=6041&lang=1> [Acedido June 18, 2012].
- Weeks, J., 2009. *The Global Financial Crisis and Countercyclical Fiscal Policy*, 2009 African Caucus, Keynote speech, 12-13 Agosto 2009, Freetown, Sierra Leona.
- World Bank, 2012. *Global Economic Prospects: Managing growth in a volatile world*. Washington DC. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23216493~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.
- Wuyts, M., 2011. “Does economic growth always reduce poverty?”, Lecture in Maputo, Governance Residential School in Maputo. Disponível em: www.governancein africa.org/wp-content/uploads/2011/05/Does-economic-growth-always-reduce-poverty-by-M-Wuyts.pptx.

INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO E O COMBATE À POBREZA EM MOÇAMBIQUE: UMA LEITURA A PARTIR DO INVESTIMENTO CHINÊS NA AGRICULTURA

Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

Entre 1 e 3 de Setembro de 2010, a capital de Moçambique, Maputo, foi sacudida por uma série de manifestações populares violentas nas quais centenas de pessoas reclamavam da carestia de vida. As manifestações foram convocadas por anónimos através de mensagens de telemóvel, e, de acordo com dados oficiais, para além de avultados danos materiais, custaram a vida a mais de uma dezena de moçambicanos e feriram mais de uma centena (Expresso 2010).

Para além de Maputo, e embora sem a mesma intensidade, algumas regiões das províncias de Gaza e de Manica também foram atingidas (Notícias 2010). A população reclamava concretamente do aumento do preço do pão, da electricidade e do combustível. Era a segunda vez que o executivo de Armando Guebuza — presidente de Moçambique desde 2005 — era confrontado com manifestações populares reivindicando melhores condições de vida. A primeira havia sido em Fevereiro de 2008, e, tal como da segunda vez, o epicentro das manifestações fora a capital do país, com diversos danos materiais, dezenas de feridos e algumas detenções. Na altura, a subida do preço dos transportes privados semi-colectivos (conhecidos localmente por “chapas”), principal meio de transporte nas zonas urbanas em Moçambique, tinha sido a última gota (Público 2008). O preço do “chapa” passava de 5,00 Mts para 7,50 Mts

para uma viagem de até cinco quilómetros, custando 10,00 Mts acima disso (Notícias 2008). Num país em que uma parte significativa da população é desempregada e a maior parte (em idade economicamente activa, entre 15-64 anos) não tem emprego formal (cerca de 75% da população está no sector informal) ou, se tem emprego, aufer o salário mínimo¹, e onde o número médio de membros num agregado familiar é de 4,8 pessoas, este aumento vinha asfixiar ainda mais a vida das famílias mais pobres.

Se, como resultado das manifestações de Fevereiro de 2008, o preço do “chapa” acabou por não sofrer nenhum aumento, confrontado com a crise de Setembro 2010, o governo adoptou algumas medidas de emergência, de entre elas a manutenção dos preços de energia, pão e arroz, o congelamento do aumento de salários e subsídios dos membros de conselhos de administração de empresas públicas ou com capital estatal maioritário, diversas restrições nas viagens aéreas para fora do país por parte dos quadros do Estado e acções visando fortalecer o metical, privilegiando-o nas transacções e pagamentos locais (CdM 2010).

Uma breve análise das manifestações deixa poucas dúvidas de que a principal razão que levou as pessoas a manifestarem-se foi a pobreza. Com efeito, um relatório do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) lançado um mês após as manifestações de Setembro viria a confirmar que, apesar de ter havido alguns avanços em certos campos, nomeadamente na posse de bens duráveis, acesso à educação, saúde e habitação, a pobreza de consumo não tinha conhecido evolução positiva desde 2002/2003, altura da realização do último Inquérito aos Agregados Familiares (IAF02/03), em que tinha sido calculada em 54%. Pelo contrário, a situação tinha conhecido uma ligeira degradação em 0,6% (MPD 2010).

É interessante sublinhar que, ao longo dos seus dois mandatos (2005-2009; 2009-2014), Armando Guebuza definiu o combate à pobreza como principal desafio do seu governo, tendo multiplicado iniciativas com vista a lutar contra este flagelo, sem, no entanto, ter logrado sucessos tangíveis até ao momento. De entre estas iniciativas, pode mencionar-se a criação de um fundo oficialmente destinado a financiar o desenvolvimento local a nível distrital, inicialmente denominado “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) e mais tarde conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). O fundo, conhecido como “sete milhões”, destinava-se, numa primeira fase, somente às zonas rurais e, posteriormente, em 2011, foi estendido

¹ Variável consoante os sectores, sendo o mais baixo na agricultura, 1315,00 Mts, e o mais alto na indústria transformadora, 1975,00 Mts.

às zonas urbanas. Também se pode referir a aposta em biocombustíveis, com destaque para o incentivo do cultivo da jatrofa, com o objectivo de reduzir o impacto negativo dos preços internacionais de petróleo na economia moçambicana.

Uma das apostas do Plano de Acção para a Redução da Pobreza 2011-2014 (PARP 2011-2014) é incentivar o investimento público e privado no sector agrícola, sobretudo em actividades com impacto directo e positivo na produção de alimentos. O PARP 2011-2014 conta concretamente com estes investimentos para estabelecer sistemas locais de produção de insumos, providenciar serviços e infra-estruturas básicas, em particular nas zonas com potencial produtivo (GdM 2011b, p.20). Espera-se que estes investimentos venham a contribuir para a dinamização do sector familiar, responsável por cerca de 90% da produção de culturas alimentares básicas do país (GdM 2011b, p.19).

O presente artigo, olhando para as características e tendências do IDE, em particular do investimento chinês na agricultura em Moçambique no período 2000-2011, irá discutir os desafios e constrangimentos que o Governo moçambicano terá de enfrentar para realizar este objectivo do PARP 2011-2014. É preciso sublinhar que a economia de Moçambique depende enormemente do IDE. Por exemplo, entre 2000 e 2008, este representou 46% do total do investimento realizado na economia moçambicana, enquanto o Investimento Directo Nacional (IDN) quedou-se apenas em 3% (Castel-Branco 2010, p.53)². Portanto, em última instância, o padrão e as características do investimento em Moçambique são determinados pelo IDE.

Os dados usados para sustentar a presente análise são do Centro de Promoção de Investimentos (CPI). A escolha da China tem que ver com o facto de ser uma das chamadas “economias emergentes” que mais se comprometeu em investir na agricultura em África. Terá o IDE chinês na agricultura moçambicana as mesmas tendências e padrão em relação ao resto do IDE?³.

² A parte restante corresponde a empréstimos que servem tanto para o IDE assim como para o IDN.

³ De realçar que se trata apenas de projectos de investimento submetidos ao CPI para aprovação, e não de todos os projectos de investimento daquele país em Moçambique durante o período em estudo. Isto porque a submissão de um projecto de investimento ao CPI para aprovação é opcional, pois a abertura e registo de uma empresa e subsequente obtenção do alvará de exercício de actividade, a partir do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) ou dos órgãos locais do Estado e autarquias, é suficiente para fazer negócios em Moçambique (Decreto nº49/2004). A vantagem de submeter o projecto ao CPI é a obtenção de incentivos fiscais e aduaneiros consagrados na Lei de Investimentos (lei 3/93) e no Código dos Benefícios Fiscais (Decreto nº16/2002). Certamente que, para uma avaliação mais completa das tendências e do impacto do investimento chinês em Moçambique, seria necessária a análise conjunta dos dados de diferentes projectos de investimento chinês submetidos no mesmo período às diversas entidades acima

O artigo encontra-se organizado em duas partes. A primeira faz uma revisão sumária da concepção agrícola governamental presente nos Planos de Acção de Redução da Pobreza (PARPAs) desde o PARPA 2001-2005 ou PARPA I até ao PARP 2011-2014; a segunda discute o padrão e tendências do IDE na agricultura tendo como base o exemplo chinês.

AGRICULTURA NOS PLANOS DE ACÇÃO DE REDUÇÃO DA POBREZA

O condicionamento à elaboração de um plano de acção contra a pobreza⁴ para a concessão de ajuda ao desenvolvimento (alívio da dívida, acesso a empréstimos concessionais) pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional a partir dos finais dos anos 1990 obrigou Moçambique a elaborar o seu primeiro programa de luta contra a pobreza em 2000, chamado localmente Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e correspondente ao período 2001-2005.

O PARPA I tinha como objectivo essencial reduzir a incidência da pobreza absoluta (índice *headcount*) de 70% em 1997 até menos de 60% no ano 2005 e ainda menos de 50% para 2010. Eram considerados pobres absolutos aqueles que tinham “incapacidade de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade” (GdM 2001, p.11).

Três das seis causas apontadas para estes altos níveis de pobreza diziam respeito, directa ou indirectamente, ao sector agrícola, nomeadamente a *baixa produtividade da agricultura familiar, a falta de oportunidades de emprego dentro e fora do sector agrícola; e o fraco desenvolvimento de infra-estruturas, em particular nas zonas rurais* (GdM 2001, p.2)⁵.

Não era pois surpreendente que a agricultura, associada ao desenvolvimento rural, fizesse parte das seis áreas consideradas prioritárias para a acção do governo juntamente com a educação, a saúde, o desenvolvimento de infra-estruturas básicas; a boa governação; e a gestão macroeconómica e financeira (GdM 2001, p.3).

mencionadas. Uma análise desta abrangência não foi possível presentemente, mas os dados fornecidos pelo CPI certamente fornecem uma importante indicação dos projectos chineses no país.

⁴ Em inglês, *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP).

⁵ As outras três causas da pobreza dos moçambicanos apontadas no documento eram o crescimento lento da economia até ao começo da década de noventa; o fraco nível educacional dos membros do agregado familiar em idade economicamente activa, com maior destaque para as mulheres, e as elevadas taxas de dependência nos agregados familiares.

Na época (1997), dizia-se que, para além de contribuir para o produto interno bruto (PIB) em cerca de 30%, a agricultura ocupava cerca de 70% da população moçambicana, em particular nas zonas rurais. Ora, se a maior parte da população pobre vivia da agricultura e se situava nas zonas rurais, a pobreza era maior nas zonas rurais: 71,2% nas zonas rurais contra 62,0% no meio urbano, diferença colossal, porque, como referenciado, a maior parte da população moçambicana reside no campo. Por isso, o governo dizia que a sua acção iria incidir no estímulo e desenvolvimento do sector familiar, o que, em última instância, equivalia a desenvolver as zonas rurais (GdM 2001, p.125). Havia também consciência de que o fortalecimento do sector familiar só seria efectivo com um investimento importante em infra-estruturas (estradas, pontes, sistemas de irrigação entre outros), grande nó de estrangulamento dos camponeses na produção, escoamento e acesso aos mercados; com melhor e maior acesso a insumos e tecnologias de produção simples e de qualidade, e a serviços de extensão (GdM 2001).

É preciso salientar que a discussão dos objectivos agrícolas constantes no PARPA I se baseava explicitamente no primeiro Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI I) correspondente ao período 1998 – 2004.

Em 2003, estatísticas oficiais indicavam que o número de pobres absolutos tinha baixado para cerca de 54%, ou seja, de acordo com a definição que o PARPA I dava ao conceito de pobreza, este objectivo estava a ser atingido. Por isso, o PARPA II - 2006-2009 fixaria como objectivo reduzir este índice para 45% em 2009, sendo a pobreza entendida aqui como “*Impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade*” (GdM 2006, p.8), uma modificação ligeira em relação à concepção de pobreza absoluta constante no PARPA I, para incluir a falta de oportunidades como uma das causas da pobreza.

É importante sublinhar que o presidente Guebuza não parecia considerar a falta de oportunidades como uma das causas da pobreza em Moçambique, mas sim a incapacidade motivada pelo medo de ser rico por preguiça, ausência de auto-estima, de criatividade, inveja e intriga. Segundo ele, esta mentalidade “miserabilista” assentaria em razões morais ou em crenças que consideram que ser rico é imoral e que ser pobre é uma fatalidade (Brito 2010; Chichava 2010b).

À semelhança do PARPA I, o PARPA II mantinha as seis áreas consideradas pelo primeiro plano como prioritárias para o desenvolvimento do país. Embora sem um enfoque especial na agricultura, continuava a considerar-se o desenvolvimento da agricultura como crucial para a redução da pobreza, sobretudo no meio rural. Os

obstáculos do sector agrícola observados no PARPA I, bem como as alternativas preconizadas com vista a ultrapassá-los, continuavam essencialmente os mesmos. Novamente à semelhança do PARPA I, a visão do Governo sobre o sector agrícola era um decalque da segunda fase do PROAGRI, correspondente ao período 2005-2009. Todavia, até ao final do PARPA II, este ambicioso objectivo não tinha sido atingido. Mais grave ainda, um relatório publicado um mês após as manifestações de Setembro de 2010 afirmava que a situação da pobreza (absoluta ou de consumo) não tinha conhecido nenhuma evolução desde 2003, tendo mesmo aumentado em algumas províncias (MPD 2010).

As três causas apontadas pelo governo para esta situação têm que ver directa ou indirectamente com a ineficiência do sector agrícola moçambicano e a sua vulnerabilidade a choques externos, sobretudo no que diz respeito à produção alimentar, nomeadamente (i) Baixas taxas de crescimento na produtividade agrícola, observadas nos TIA⁶ realizados desde 2002 na componente da produção de culturas alimentares; (ii) choques climáticos que influenciaram a colheita de 2008, particularmente nas províncias do Centro; (iii) termos de troca agravados devido a grandes aumentos nos preços internacionais de alimentos e combustíveis. Os preços dos combustíveis, em particular, aumentaram substancialmente durante o período de 2002/03 a 2008/09 (MPD 2010).

Para além disso, o acesso e uso de tecnologias melhoradas e de qualidade (pesticidas e fertilizantes, por exemplo) por parte dos pequenos camponeses (sector familiar), ou seja, por parte daqueles que mais produzem no sector agrícola — uma das grandes apostas do Executivo moçambicano presente no PARPA I e II —, para além de permanecer extremamente baixo, estava a decrescer continuamente. De acordo com o relatório do MPD (MPD 2010, p.50) “*de 2002 a 2008, a proporção de famílias a receber informação sobre a extensão evidencia um decréscimo de 13,5% para 8,3%. Da mesma maneira, o uso de pesticidas diminui de 6,8% para 3,8%*”.

Este fraco acesso e uso de tecnologias agrárias deve-se, segundo o PEDSA 2008-2019, à falta de conhecimento sobre o seu uso, à sua limitada oferta e poder de compra dos camponeses, e fraca cobertura dos serviços de extensão, ligada à deficiente interacção com os serviços de pesquisa (MINAG 2010).

Em consequência disso, lidar com as dificuldades do sector agrícola já identificadas no PARPA I e II e não resolvidas era a tarefa do terceiro plano de acção contra a pobreza. Embora mantendo a mesma concepção de pobreza constante no PARPA II,

⁶ Trabalho de Inquérito Agrícola.

a terceira estratégia para a redução da pobreza no período 2011-2014, diferentemente das anteriores, deixou de conter a palavra “*absoluta*”, passando a designar-se simplesmente por Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP 2011-2014), e tem como ambição reduzir o índice de pobreza de 54,7% para 42% em 2014.

De acordo com o governo, este objectivo só “*é possível com um investimento na agricultura que possa aumentar a produtividade do sector familiar, diversificação da economia, criando emprego e ligações entre os investimentos estrangeiros e a economia local, apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME’s), desenvolvimento humano e social*” (GdM 2011b, p.10).

Portanto, diferentemente dos dois anteriores planos, o PARP 2011-2014 tem um enfoque especial na agricultura, considerando-a de forma explícita a solução do problema da pobreza em Moçambique. Mas para que tal aconteça, espera-se que a agricultura cresça, em média, cerca de 10,8% ao ano durante o período 2011-2014, num contexto em que a economia moçambicana irá crescer anualmente cerca de 7,7% (GdM 2011b, pp.10 – 11) e não seja afectada pelo impacto negativo do preço dos combustíveis.

Paradoxalmente, e embora reconhecido o seu impacto negativo na economia e na agricultura em particular, a questão dos combustíveis não tem nenhum tratamento no PARP 2011-2014. Aliás, esta questão não é discutida mesmo nos planos estratégicos da agricultura.

O PEDSA 2008-2019, — principal estratégia do governo para o sector agrícola — apenas fala da promoção do uso de recursos locais (i.e, de calcário, fosfato, guano, diatomites) para melhorar a qualidade dos solos, mas não explica nem discute as condições nem a maneira como se vai fazer tal promoção, ou as ligações aos outros sectores da economia. Por exemplo, como é que o país poderá usar parte da sua produção de gás natural e carvão mineral para apoiar o desenvolvimento da agricultura? De que maneira a indústria extractiva poderá ser usada para criar ligações com o resto da economia? Como é que a infra-estrutura que está sendo estabelecida graças ao investimento na indústria extractiva poderá ser usada para promover a agricultura? Numa altura em que previsões mostram que Moçambique pode vir a ser um dos maiores produtores e exportadores mundiais de gás natural e de carvão mineral, estas questões deveriam ter merecido um melhor tratamento no PEDSA.

Em relação aos combustíveis, é preciso sublinhar que uma das alternativas ensaiadas até aqui para mitigar o impacto negativo do preço dos combustíveis em Moçambique não deu o resultado esperado. Pelo contrário, em alguns casos, teve efeitos

perversos. Tome-se como exemplo a campanha de fomento do cultivo de jatrofa, iniciada pelo executivo de Armando Guebuza em 2006, sem visão e objectivos claros. Os camponeses responderam a este apelo sem hesitação. Contudo, volvido pouco tempo, a promoção do cultivo de jatrofa revelava-se um autêntico fracasso. Em 2008, notícias indicavam que, após cerca de três anos de intenso trabalho, os camponeses de Pebane, província da Zambézia, tinham abandonado o cultivo da jatrofa por falta de mercado (Canal de Moçambique 2008). Em 2011, os camponeses pediram ao presidente Guebuza para encontrar solução para as enormes quantidades de jatrofa por eles produzida, que não tinha mercado nem podia servir como alimento (Notícias 2011). Este exemplo mostra que a falta de uma estratégia ou de políticas de desenvolvimento claras no sector agrícola, articuladas com outros sectores da economia, é um dos principais problemas de que padece o sector.

A breve leitura dos três planos de acção contra a pobreza já elaborados em Moçambique mostra que os problemas e desafios que o sector agrícola enfrenta, assim como as acções preconizadas para a sua solução, não mudaram ao longo do período que vai do PARPA I até ao PARP 2011-2014. Conseguirá o PARP 2011-2014 encontrar uma solução para o desenvolvimento do sector agrícola?

DESENVOLVER A AGRICULTURA COM BASE NO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO?

Como já se disse, o executivo moçambicano aposta, entre outros, no IDE para dinamizar o sector agrícola, sobretudo no que diz respeito a actividades que contribuam directamente para a produção de alimentos.

Ora, os dados do CPI, mostram que, apesar de a agricultura, juntamente com os recursos naturais, terem sido os sectores que mais investimento atraíram no período 2000-2010, a maior parte do IDE realizado na agricultura não foi dirigido à produção alimentar, mas sim à exploração florestal (67%) e à produção de biocombustíveis (18%) (Castel-Branco & Mandlate 2012).

Esta tendência pode ser exemplificada olhando para os projectos de investimento chinês na agricultura moçambicana durante esse período. Com efeito, de entre os oito projectos autorizados, quatro estavam ligados ao sector agro-florestal, mais concretamente à exploração e comércio de madeira; dois estavam ligados à produção alimentar. O objecto dos restantes dois projectos (Xin Jian Companhia e Weng Chen Liao) não era indicado (ver Quadro 1).

QUADRO 1 INVESTIMENTO CHINÊS NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA (2000-2010)

EMPRESA	OBJECTO	ANO	PROVÍNCIA	POSTOS DE TRABALHO PREVISTOS	IDE (\$)	TOTAL (\$)
Exploração, Transformação e Comércio de Madeira	Exploração e comércio de madeira	2001	Cabo Delgado	1803	400 000	63,699,600
União dos Trabalhadores de África (UTA)	Exploração e comércio de madeira	2003	Cabo Delgado	150	1,000,000	1,000,000
China Grains & Oils Group Corporation Africa (CGOG Africa) (a)	Plantio, distribuição, processamento e comércio de produtos agrícolas, cortes florestais, distribuição, processamento e relevante comércio, bem como turismo e transporte.	2005	Sofala	150	5 500 000	6,000,000
Biworld International Limited	Compra e venda de madeira, venda de diverso tipo de maquinaria industrial e agrícola, com importação e exportação.	2006	Tete	215	200,000	2,000,000
Xin Jian Companhia	*	2006	Zambézia	200	195 000	200,000
Hubei Liafeng Mozambique	Importação e comercialização de máquinas industriais e equipamentos agrícola e de adubos e outros produtos químicos para agricultura; Desenvolvimento de actividades agrícolas, nomeadamente a produção de todo o tipo de cereais, legumes e vegetais, produção de animais de pequena espécie, entre outros.	2007	Gaza	6	1200000	1,200,000
Weng Chen Liao	*	2009	Sofala	60	60 000	60 000
Sunway International Mozambique LDA	Produção e processamento industrial de amendoim e gergelim	2010	Nampula	50	500 000	500 000

FONTE CPI-2000-2010

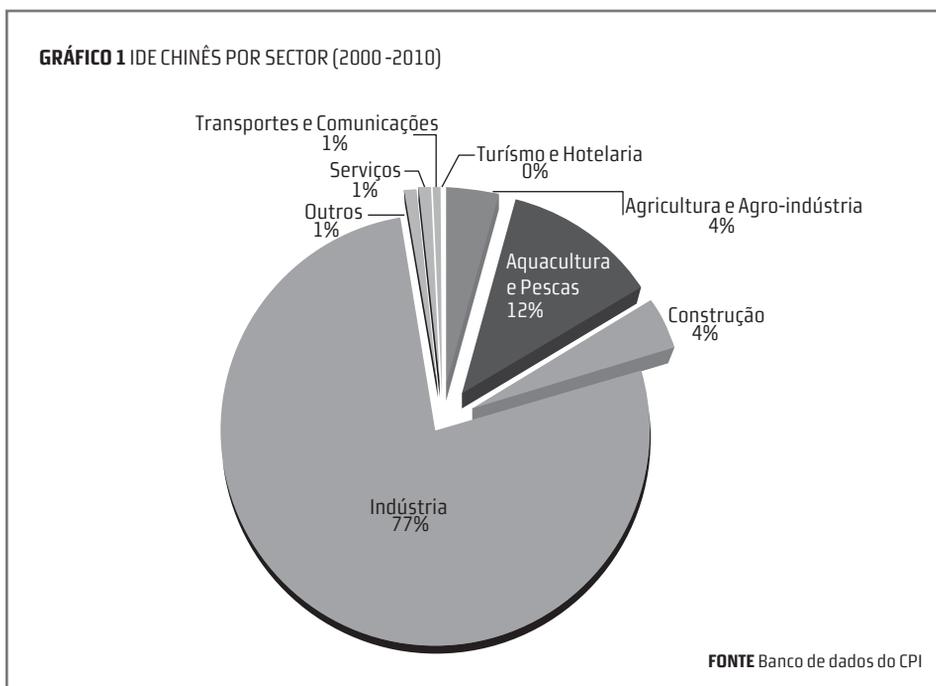
NOTA

[*] Desconhecido.

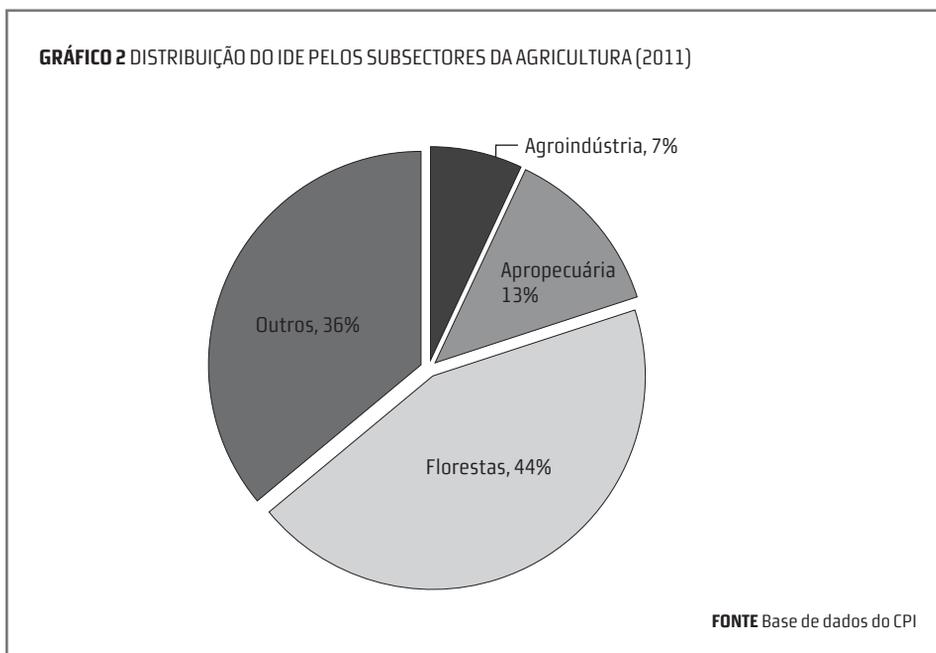
Importa também referir que dois dos oito projectos autorizados nunca chegaram a arrancar. Trata-se do projecto da China Grains and Oils Group Corporation

África, (CGOG África), uma associação entre a empresa chinesa China Grains and Oils Group Corporation e a empresa moçambicana Aruangua Agro-Industrial, Limitada, que, por razões ainda por apurar, nunca chegou a entrar em funcionamento (CPI 2009). A Aruangua Agro-Industrial, Limitada, é uma empresa detida por empresários moçambicanos próximos da Frelimo, nomeadamente o famoso empresário Zaid Ali. Para além da agro-pecuária, tem como objecto o desenvolvimento de empreendimentos de hotelaria e turismo entre outros (Boletim da República nº 37, III Série 11 de Setembro de 2002). Se tivesse sido implementado, a CGOG África teria sido, de entre os projectos aprovados pelo CPI, o maior projecto de investimento chinês no sector agrícola no período em estudo. Outro projecto que nunca chegou a ser implementado é do Wen Cheng Liao, em virtude de não ter sido autorizado pelas autoridades moçambicanas. A razão avançada para esta situação “foi a suspensão de concessões de grandes extensões de terra para sua inventariação” (CPI 2009).

Em termos sectoriais, entre 2000-2010, a agricultura, a agro-indústria e a construção, com 4%, foram os sectores que menos investimento receberam, tendo grande parte do investimento chinês se concentrado na indústria transformadora, com 77%, seguido da aquacultura e pescas com 12% (ver Gráfico 1).



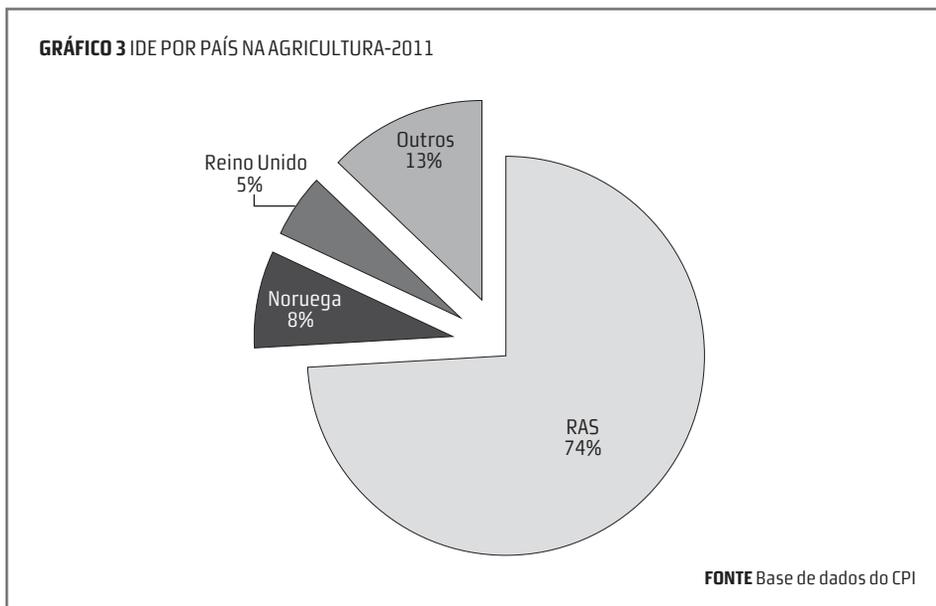
Portanto, o IDE chinês na agricultura moçambicana, para além de concentrar-se quase exclusivamente nas florestas, é bastante ínfimo. Olhando para os dados do CPI correspondentes a 2011, a situação não mostra nenhuma evolução. Com efeito, a maior parte do investimento neste sector dirigiu-se mais às florestas (44%) e a culturas de rendimento (36%), como são os casos de cana-de-açúcar e seda, por exemplo (Gráfico 2)⁷.



De salientar que, neste período, em termos de países, o investimento na agricultura foi dominado pela África do Sul, com 74%. Entretanto, o investimento sul-africano seguiu o mesmo padrão que o resto do investimento no sector agrícola, tendo 45% sido dirigido a culturas de rendimento e 41% às florestas. A Noruega foi o país que mais investiu na agricultura, depois da África do Sul, mas o seu investimento também não fugiu à regra, tendo sido dirigido às florestas. O IDE chinês na agricultura neste período foi de apenas 0.2%, tendo-se a maior parte (cerca de 85%) concentrado na construção.

⁷ Neste gráfico, a rubrica “agropecuária” inclui todo o investimento relacionado com a produção alimentar e animal; “Outros”, todo o investimento em culturas de rendimento bem como a indústria a ela ligada, a “agro-indústria”, todo o investimento relacionado com infra-estruturas de processamento e comercialização agrícola.

No mesmo período, nenhum investimento foi dirigido à produção de insumos agrícolas (ver Gráfico 3).



As actuais características e padrão do IDE vêm pôr em causa a afirmação do governo segundo a qual os dados do CPI, referentes a 2011, mostram que os investimentos na agricultura e agro-indústria vão ao encontro da preocupação contida no Plano de Acção de Produção de Alimentos (PAPA), que preconiza o incentivo ou a aposta em atrair investimento interessado na produção de alimentos (Notícias 2012).

Estes dados não surpreendem quando se sabe que a madeira moçambicana tem como destino principal o mercado chinês, e é daqueles produtos cuja exploração tem sido motivo de grande controvérsia, com alguns segmentos da sociedade moçambicana a considerarem o negócio chinês de madeira em Moçambique uma autêntica pilhagem. Em 2006, numa lista dominada pelo Gabão, Moçambique fazia parte dos dez principais exportadores africanos de madeira para a China, rondando esta exportação os 90%. No seio da Comunidade dos Países da África Austral (SADC), só a Suazilândia estava acima de Moçambique (Canby *et al.* 2008). Em 2009, a madeira continuou a ter o mercado chinês como seu destino privilegiado (GdM 2011a).

Não se trata aqui de dizer que a aposta no sector madeireiro não pode conduzir à redução da pobreza. Trata-se, por um lado, de mostrar as tendências e características

actuais do IDE no sector agrícola moçambicano, e, por outro lado, de mostrar que a maneira como o investimento neste sector tem sido feito entra em contradição com o objectivo de reduzir a pobreza. É preciso salientar também que o que tem sido criticado não é o investimento em florestas em si, mas a maneira como este tem sido feito, com a cumplicidade da *burguesia compradora periférica* (no sentido dado por Poulantzas)⁸ moçambicana, subordinada ao capital externo, sem respeito pela legislação sobre a matéria, exportando madeira não processada, explorando para além dos limites estabelecidos por lei, sem obviamente criar mais-valia senão para um punhado de indivíduos⁹.

Entretanto, se é possível confirmar certas tendências com base nos dados do CPI, conforme se disse, estes não captam toda a realidade sobre o investimento no país. Por exemplo, para além das mencionadas neste estudo, existem outras empresas chinesas cujo investimento não consta nos dados do CPI, porque foram registadas a nível local (província, autarquia) e que se dedicam à agricultura, em particular à exploração de madeira. Só para se ter uma ideia, pode citar-se o caso das cinco empresas chinesas (Green Timber limitada; Casa Bonita Internacional Limitada; ZHEN LONG Internacional, SENNYU, YZHOU, TONG FA) citadas no caso de tráfico de madeira em conluio com generais moçambicanos, cujos projectos de investimentos não passaram pelo CPI, mas sim pelo nível local¹⁰. Por exemplo, o pedido de concessão florestal da Green Timber Limitada, foi feito na Direcção Provincial de Agricultura de Manica (Boletim da República no 3, III Série, 23 de Janeiro de 2007). Além disso, dois sócios chineses da Green Timber Limitada aparecem em parceria com Paulo Muxanga, importante figura da Frelimo (antigo ministro dos Transportes e Comunicações e actual Presidente do Conselho de Administração da Hidroeléctrica de Cahora Bassa) como sócios da Ketpaca, Limitada, empresa também com interesse na exploração de madeira (Boletim da República nº 18, III Série, 30 de Abril de 2003). À semelhança da Green Timber Limitada, não se encontra nenhum traço da Keptaca, Limitada, nos dados do CPI. O mesmo se pode dizer da Casa Bonita Internacional, Limitada, cujo

⁸ Conforme sua relação com o capital estrangeiro, a burguesia de um país pode ser dividida em três fracções: burguesia compradora, burguesia interna e burguesia nacional (Poulantzas 1978).

⁹ Sobre este assunto ver (Chichava 2010a).

¹⁰ A aliança com o capital estrangeiro tem sido uma das formas usadas pela nova burguesia moçambicana para se implantar no mundo de negócios em Moçambique e a aliança entre empresários chineses e a elite política moçambicana não constitui segredo. A mais conhecida e que mais polémica tem criado é a aliança no sector madeireiro. Contudo, há indicações de fortes ligações noutros sectores, com destaque para os recursos minerais. Pela sua importância, este assunto merece um estudo aprofundado que não constitui objecto do presente trabalho.

registo efectuado na Direcção Provincial da Agricultura em Nampula não é acessível através dos dados do CPI. Apesar de tudo, todos os dados permitem concluir que o IDE chinês na agricultura concentra-se maioritariamente na exploração madeireira.

CONCLUSÃO

Ao longo das páginas precedentes, com o PARP 2011-2014 como pretexto, pretendeu-se, com base no tipo e estrutura de IDE chinês na agricultura moçambicana, verificar se ele se distinguiu do resto de IDE e se respondia de certa forma às pretensões do Governo em atrair maior investimento direccionado à produção de alimentos. Para além de nos informar sobre a situação real do sector, isto ajuda a discernir os desafios que se impõem ao Governo no que diz respeito à agricultura. Duas conclusões principais se impõem aqui. A primeira é a de que a produção de alimentos não é o foco central dos investimentos na agricultura; tal obriga obviamente o Governo a redobrar esforços para atrair investimentos interessados na produção alimentar, não apenas em florestas e biocombustíveis. Este esforço passa, entre outros, pela concepção de políticas visando incentivar directamente este tipo de investimento. A segunda é a de que o IDE chinês possui o mesmo padrão e tendências que o resto do IDE na agricultura moçambicana, concentrando-se maioritariamente na exploração e comércio florestal.

Para terminar, é preciso insistir num ponto crucial: sendo a economia moçambicana dependente do IDE, desenhar políticas que permitam atrair investimento com características diferentes das actuais é o principal desafio neste sector. Isto também depende muito da vontade política, o que até ao momento as acções no terreno mostram não ser o caso. Embora não seja fácil, dado o facto de, por ser dominante, o IDE determinar as características do investimento em Moçambique, é necessário fazer coincidir o gesto e a palavra, para que o discurso de combate à pobreza, de enfoque na produção de alimentos, não passe de mera retórica. É preciso ter uma política agrícola clara e não vulnerável a interesses de momento, como foi o caso da jatropa, cujo cultivo foi propagandeado sem uma análise das suas implicações, redundando em mais pobreza.

REFERÊNCIAS

- Brito, L. de, 2010. Discurso político e pobreza em Moçambique. Análise de três discursos presidenciais. In C. Castel-Branco *et al.*, eds. *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 49 – 64.
- Canal de Moçambique, 2008. População de Pebane abandona a cultura de jatropa, 10 de Janeiro. Disponível em: <http://w.canalmoz.co.mz/component/content/article/3-artigos-2008/12697-populacao-de-pebane-abandona-a-cultura-de-jatropa-.html>.
- Canby *et al.*, 2008. Forest products trade between China & Africa. An analysis of imports and exports, Forest Trends. Disponível em: <http://www.forest-trends.org/documents/publications/ChinaAfricaTrade.pdf>.
- Castel-Branco, 2010. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In Castel-Branco C. *et al.*, eds. *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19 – 109.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O., 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da base Produtiva: o que Pode o PARP Utilizar da Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In L. de Brito *et al.*, eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Chichava, S., 2010a. Moçambique na rota da China. Uma oportunidade para o desenvolvimento? In Luís de Brito *et al.*, eds. *Desafios Para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 337–351.
- Chichava, S., 2010b. “Por que Moçambique é pobre?”. Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza. In Luís de Brito *et al.*, eds. *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 65–82.
- CdM, 2010. *Aos órgãos de informação*, Maputo: Governo de Moçambique.
- CPI, 2009. *Relatório anual de Actividades*, Maputo: Centro de Promoção de Investimentos.
- Expresso, 2010. Número de mortos por tumultos sobe para 13, 6 de Setembro. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/mocambique-numero-de-mortos-sobe-para-13=f602387> [Acedido a 24 de Abril de 2012].
- GdM, 2001. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001–2005 (PARPA)*, Maputo: Governo de Moçambique.
- GdM, 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006–2009 (PARPA)*, Maputo: Governo de Moçambique.

- GdM, 2011a. *Balanço do Plano Económico e Social de 2010*, Maputo: Governo de Moçambique.
- GdM, 2011b. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza, 2011-2014 (PARP)*, Maputo: Governo de Moçambique.
- MINAG, 2010. *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário. PEDSA 2010-2019*, Maputo: Ministério da Agricultura.
- MPD, 2010. *Pobreza e bem-estar em Moçambique. Terceira avaliação nacional*, Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- Notícias, 2008. `Chapas`: Governo avalia proposta de agravamento da tarifa (29 de Janeiro).
- Notícias, 2010. Depois de Maputo, tumultos atingem Manica (3 de Setembro).
- Notícias, 2011. Camponeses queixam-se ao PR: *Jatropha* sem mercado (1 de Junho).
- Notícias, 2012. Investimento abre espaço ao emprego. Na ordem de 34 mil novos postos (16 de Janeiro).
- Poulantzas, N., 1978. *As classes sociais no capitalismo de hoje*, 2a. Edição, Rio de Janeiro: Zahar editores.
- Público, 2008. Manifestações contra nova tarifa dos transportes em Maputo fazem seis feridos, 6 de Fevereiro. Disponível em: <http://www.publico.pt/Mundo/manifestacoes-contr-nova-tarifa-dos-transportes-em-maputo-fazem-seis-feridos-1318676> [Acedido a 28 de Março de 2012].

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO IESE¹

LIVROS

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012)

Bernhard Weimer (organizador)

IESE: Maputo

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)

Sérgio Chichava e Chris Alden (organizadores)

IESE/SAIIA: Maputo

Desafios para Moçambique 2011. (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo.

¹ Muitas outras publicações do IESE (como comunicações das suas conferências internacionais, apresentações feitas pelos seus investigadores em conferências, aulas, seminários e palestras, artigos de investigação, entre outras) estão disponíveis no site do IESE, www.iese.ac.mz, seguindo os links para publicações ou para investigação. Todas as publicações do IESE, incluindo as constantes nesta lista, podem ser livremente descarregadas do seu site.

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Cidadania e governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substituiu as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas).

Cadernos IESE nº 11: Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana. (2011)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancisco.pdf

Cadernos IESE nº 10: Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. (2011)

António Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf

Cadernos IESE nº 9: Can Donors ‘Buy’ Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique. (2011)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf

Cadernos IESE nº 8: *Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate.* (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 7: *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership.* (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 6: *Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique.* (2011)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

Cadernos IESE nº 5: *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* (2011)

Nuno Cunha e Ian Orton

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf

Cadernos IESE nº 4: *Questions of health and inequality in Mozambique.* (2010)

Bridget O’Laughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

Cadernos IESE nº 3: *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE.* (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana?* (2010)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

Cadernos IESE nº 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique.* (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

WORKING PAPERS

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.* (2008)

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

Carlos Nuno Castel-Branco

DISCUSSION PAPERS

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: *Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique.* (2009)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

Carlos Nuno Castel-Branco

DP nº 5: *Mozambique and China: from politics to business.* (2008)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

MozambiqueChinaDPaper.pdf

Sérgio Inácio Chichava

DP nº 4: *Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique.* 2008

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

Luís de Brito

DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique.* (2008)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

Carlos Nuno Castel-Branco

DP nº 2: *Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate.* (2008)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

Carlos Nuno Castel-Branco

DP nº 1: *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique.* (2008)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

Sérgio Inácio Chichava

BOLETIM IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº46E: *The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population (2012)*

António francisco & Gustavo Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf

Nº46P: *Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique (2012)*

António francisco & Gustavo Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf

Nº45: *Moçambique e a Explosão Demográfica”: Somos Muitos? Somos Poucos? (2012)*

António francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf

Nº44: *Taxas Directoras e Produção Doméstica*

Sófia Armacy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf

Nº43E: *MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI*

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf

Nº43P: *ITIEM—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE*

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf

Nº42E: *Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique*

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf

Nº42P: *Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique*

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf

Nº41: *Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo?*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf

Nº40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”:Comentários

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf

Nº39: *Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf

Nº38: *Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf

Nº37P: *Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf

Nº37E: *Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity. (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf

Nº36: *A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf

Nº35P: *Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. (2011)*

Marc Wuyts

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf

Nº35E: *Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience. (2011)*

Marc Wuyts

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf

Nº34: *Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI. (2011)*

António Francisco e Simão Muhorro

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf

Nº33: *Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique? (2011)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf

Nº 32: *Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?* (2010)

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf

Nº 31: *Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede.* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf

Nº 30: *A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental?* (2010)

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento.* (2010)

Carlos Uilson Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf

Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro?* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf

Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público.* (2009)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

Nº26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique.* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

Nº 25: *Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique.* (2009)

Rogério Ossemame

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo.* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique.* (2009)

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009.* (2009)

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo.* (2009)

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral.* (2009)

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

Nº 19: *“O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo.* (2009)

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais.* (2009)

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf

Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza?* (2009)

Emílio Dava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf

Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique.* (2009)

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf

Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique.* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf

Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira.* (2009)

Virgílio Cambaza

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf

Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda.* (2009)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf

Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique.* (2009)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf

- Nº 11: Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável. (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_11.pdf
- Nº 10: Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários. (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_10.pdf
- Nº 9: Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística. (2009)**
Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf
- Nº 8: Sobre os Votos Nulos. (2009)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf
- Nº 7: Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia. (2008)**
Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf
- Nº 6: Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf
- Nº 5: Beira - O fim da Renamo? (2008)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf
- Nº 4: Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação. (2008)**
Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf
- Nº 3: Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa. (2008)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf
- Nº 2: Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf
- Nº 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)**
António Francisco e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

MANUAIS DE FORMAÇÃO

Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia (2012)

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de partilha de Informação, IESE

IESE: Maputo

Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação (2012)

Sande, Zaqueo (Adaptação)

IESE: Maputo

Pequeno Guia de Inquérito por Questionário (2012)

Luís de Brito

IESE: Maputo

